

Autonomie locali e politiche pubbliche per l'economia digitale

Guido Smorto

La rivoluzione digitale ha causato in questi anni un significativo disallineamento tra chi subisce le conseguenze delle nuove forme economiche e la distribuzione delle responsabilità regolative tra i diversi attori. Il risultato è che le città sono le più colpite dai cambiamenti in atto, ma non sempre hanno strumenti adeguati a fronteggiare le novità e interpretarle secondo i propri bisogni e necessità. A partire da queste premesse, il presente lavoro analizza l'impatto delle tecnologie digitali sul tessuto socio-economico delle città e ragiona sulle contrapposte esigenze di politiche ritagliate sulle specificità locali e, al contempo, di regole omogenee per il mercato. Su questa ineliminabile tensione tra uniformità del mercato e sperimentazione delle città si giocano molte delle questioni più spinose emerse in questi anni in tema di economia digitale. In questo quadro, diviene indispensabile combinare la riflessione in tema di impatto dell'economia digitale sull'ambiente urbano e sulle politiche pubbliche a livello locale con l'analisi delle ragioni di crisi del modello di regolazione dei mercati. Solo così è possibile affrontare le sfide poste dalla rivoluzione digitale al governo delle città – salvaguardare l'ambiente urbano e la comunità che lo abita, garantire il diritto alla casa, tutelare il lavoro – e, allo stesso tempo, pensare alle tante sfide globali in cui sono le città a dover giocare un ruolo da protagoniste, dalla mobilità sostenibile alla riconversione energetica.

1. L'economia digitale come fenomeno urbano

Nel dibattito sugli effetti della rivoluzione tecnologica sui mercati ci eravamo abituati in questi anni a profezie su un futuro lontano dalle città. Grazie all'impiego delle tecnologie digitali – è la tesi – la comunicazione e l'interazione a distanza divengono molto più semplici ed economiche che in passato, con la conseguenza di attenuare l'esigenza, tipica di un'economia di tipo industriale, della prossimità fisica di persone

e risorse per lo svolgimento dell'attività di produzione e di scambio di beni e servizi¹.

In contrasto con questa diffusa previsione, si è invece verificata in questi anni una radicale trasformazione che vede le città sempre più al centro dei nuovi processi economici. L'economia digitale – è la conclusione – è un fenomeno principalmente urbano².

Per descrivere il sempre più stretto legame tra tecnologia, mercati e dimensione urbana è stata coniata una terminologia apposita. Dagli anni Novanta del secolo scorso si usa l'espressione di *smart city* (città intelligente), secondo una linea di riflessione sull'impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione avviatasi già negli anni Settanta e che, in tempi più recenti, si è sempre più focalizzata sui modi in cui le tecnologie consentono di affrontare i bisogni di una comunità e dei suoi abitanti³; o, più di recente, di *sharing city* (città della condivisione) per designare più peculiarmente quelle città che hanno avviato una se-

(1) Cf. S. GRAHAM, S. MARVIN, *Telecommunications and the City: Electronic Spaces, Urban Places*, London-New York, Routledge, 1996, p. 89 ss.; W.G. FLANAGAN, *Urban Sociology: Images and Structure*, Lanham, Rowman & Littlefield Publisher, 2010, p. 378 ss., cui si rimanda anche per la letteratura ivi citata a supporto di questa tesi.

(2) Cf. D. McLAREN, J. AGYEMAN, *Sharing Cities. A Case for Truly Smart and Sustainable Cities*, Boston, MIT Press, 2015; N.M. DAVIDSON, J.J. INFRANCA, *The Sharing Economy as an Urban Phenomenon*, in *Yale L. & Pol'y Rev.*, 34, 2016, p. 215 ss.; Id., *The Place of the Sharing Economy*, in N.M. DAVIDSON, M. FINCK, J.J. INFRANCA (a cura di), *The Cambridge Handbook of The Law of the Sharing Economy*, Cambridge, CUP, 2018, 205 ss.; M. FINCK, S. RANCHORDAS, *Sharing and the City*, in *Vand. J. Transnat'l L.*, 49, 2016, p. 1299 ss.; D.E. RAUCH, D. SCHLEICHER, *Like Uber, but for Local Governmental Policy: The Future of Local Regulation of the Sharing Economy*, in *George Mason University Law and Economics Research Paper Series*, 15-01, <http://ssrn.com/abstract=2549919>; C. RABARLI, M. STORPER, *The Digital Skin of Cities: Urban Theory and Research in the Age of the Sensored and Metered City, Ubiquitous Computing and Big Data*, in *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 1, 2015, p. 27 ss.; NATIONAL LEAGUE OF CITIES, *Cities. The Sharing Economy and What's Next*, Washington, NLC, 2015, p. 1 (*Cities play a central role in deciding which sharing economy practices are adopted and which are rejected*). Per una rassegna della letteratura sul tema si rinvia a F. ARTIOLI, *Digital Platforms and Cities: A Literature Review for Urban Research*, Working Paper 01/2018, Science Po Urban School, http://blogs.sciences-po.fr/recherche-villes/files/2018/06/WP01_2018-Artioli.pdf.

(3) M. BATTY, K.W. AXHAUSEN, F. GIANNOTTI, A. POZDNOUKHOV, A. BAZZANI, M. WACHOWICZ, G. OUZOUNIS, Y. PORTUGALI, *Smart Cities of the Future*, in *The European Physical Journal Special Topics*, 214, 2012, p. 481 ss.; U. BERARDI, *Clarifying the New Interpretations of the Concept of Sustainable Building*, in *Sustainable Cities and Society*, 8, 2013, p. 72 ss. Per una critica del modello di *smart city* incentrato esclusivamente sulla dimensione tecnologica, v. A. GREENFIELD, *Against the Smart City*, New York, Do Projects, 2013.

rie di politiche volte alla creazione di un contesto favorevole al fiorire della c.d. *sharing economy* (economia della condivisione)⁴.

Nell'alveo dell'ampia categoria di città *smart* o *sharing* si collocano realtà anche molto diverse tra loro⁵. A volte le politiche urbane per il digitale nascono dall'alto per volere delle stesse autorità cittadine, come nel caso di Seul⁶ o della sperimentazione avviata dal Governo britannico per Leeds e Manchester⁷; in altri casi sono frutto di iniziative dal basso, come nel caso di Amsterdam o Barcellona, e solo in un secondo momento oggetto di strategie d'azione da parte dei soggetti pubblici⁸.

(4) Oltre ai testi già citati, per un'ampia ricognizione delle politiche pubbliche nelle diverse città del mondo riconducibili alla categoria delle *sharing city* si vedano anche i due report pubblicati dal sito nordamericano *Shareable*. In particolare: SHAREABLE, *Policies for Shareable Cities: A Sharing Economy Policy primer for Urban Leaders*, 2013, <https://www.shareable.net/new-report-policies-for-shareable-cities/>; ID., *Sharing Cities: Activating the Urban Commons*, 2018, <https://www.shareable.net/sharing-cities/>. Per un'antologia in italiano degli articoli più significativi pubblicati da *Shareable*, sia consentito rinviare a T. BONINI, G. SMORTO (a cura di), *Shareable! L'economia della condivisione*, Torino, Edizioni di Comunità, 2017, spec. p. 65 ss.

(5) Per una ricognizione dei diversi significati assunti in letteratura dall'espressione *smart city* si rinvia a V. ALBINO, U. BERARDI, R.M. DANGELICO, *Smart Cities: Definitions, Dimensions, Performance, and Initiatives*, in *The Society of Urban Technology*, 1, 2015, p. 1 ss. («The label "smart city" is a fuzzy concept and is used in ways that are not always consistent»); T. NAM, T.A. PARDO, *Conceptualizing Smart City with Dimensions of Technology, People, and Institutions*, in *Proc. 12th Conference on Digital Government Research*, College Park, Md, 2011, cui si rinvia anche per un confronto con altri aggettivi, sempre riferiti alla città (*digital, intelligent, knowledge, ubiquitous*).

(6) Sulle politiche di condivisione avviate da Seul v. M. JAE MOON, *Government-Driven Sharing Economy: Lessons from the Sharing City Initiative of the Seoul Metropolitan Government*, in *Journal of Developing Societies*, 2, 2017, p. 223 ss.; M. BERNARDI, D. DIAMANTINI, *I modelli di governance della sharing economy. Due casi a confronto: Milano Sharing City e Sharing City Seoul*, in E. POLIZZI, M. BASSOLI (a cura di), *Le politiche della condivisione. La sharing economy incontra il pubblico*, Milano, Giuffrè, 2016, p. 105 ss.

(7) Cf. UK GOVERNMENT, *Independent review on the sharing economy*, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/414111/bis-15-172-government-review-of-the-sharing-economy.pdf.

(8) Su Barcellona v. *infra*, par. 7. Su Amsterdam, v. *Amsterdam Action Plan Sharing Economy*, ShareNL, 2016, <https://www.sharenl.nl/nieuws/2016/03/09/actionplan-sharing-economy>. Per un'analisi comparata di alcune tra le città (tra cui Amsterdam) che hanno adottato politiche pubbliche orientate alla condivisione, si rinvia a D. McLAREN, J. AGYEMAN, *Sharing Cities. A Case for Truly Smart and Sustainable Cities*, cit., p. 11 ss. Con specifico riferimento a Barcellona, v. M. FUSTER MORELL, R. ESPELT, *How much are digital platforms based on open collaboration? An analysis of technological and knowledge practices and their implications for the platform governance of a sample of 100 cases of collaborative platforms in Barcelona*, in *Proceedings of the 14th International Symposium on Open Collaboration*, <https://dl.acm.org/citation.cfm?id=3233970>.

In alcuni casi, la qualificazione di *sharing/smart city* designa politiche urbane caratterizzate dall'adozione di soluzioni e strategie volte a creare un ambiente normativo favorevole per le imprese digitali; in altri, sta ad indicare l'elaborazione di politiche alternative di condivisione e collaborazione, talvolta in aperta opposizione alle logiche di mercato e di profitto, come nel caso delle «città ribelli»⁹ o «senza paura»¹⁰.

A partire dalle buone pratiche sperimentate a livello locale si prova ad avviare una riflessione comune sui temi dell'economia digitale e del suo impatto sul tessuto socio-economico delle città. Nascono vere e proprie coalizioni tra città per l'elaborazione di strategie da adottare e sperimentazioni da intraprendere per far fronte alle trasformazioni in corso: dalle prime iniziative sorte negli Stati Uniti, come la *Shareable Cities Resolution* sottoscritta da quindici città nordamericane nel 2013¹¹ alla recente *Sharing Cities Declaration*, firmata a Barcellona a fine 2018 da alcune tra le più importanti città del pianeta¹².

Tuttavia, a dispetto della centralità della dimensione urbana negli attuali processi economici e di un'influente narrazione che descrive le città come gli attori protagonisti dell'innovazione e dei processi economici¹³,

(9) La definizione di «città ribelli» si deve a D. HARVEY, *Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution*, London, Verso Books, 2013. Nell'elaborazione di politiche di condivisione per l'economia digitale si riprende spesso la definizione di «città ribelli»: cf., ad esempio, M. FUSTER MORELL, *A Barcellona le politiche di condivisione si mettono in comune. Altre città possono farlo?*, in T. BONINI, G. SMORTO (a cura di), *Shareable!*, cit., p. 79 ss.

(10) <http://fearlesscities.com/en>.

(11) <https://www.theguardian.com/sustainable-business/circular-economy-policy-cities-inclusive-urban>.

(12) Cf. M. FUSTER MORELL, M. RENU CANO, V. VIDAL, *Report. An Overview of Public Policies of the Sharing Economy by Cities*, luglio 2019, <http://www.sharingcitiesaction.net/resources/report-for-cities/report-an-overview-of-public-policies-of-the-sharing-economy-by-cities/>; M. FUSTER MORELL (a cura di), *Sharing Cities. A Worldwide Cities Overview on Platform Economy Policies with a Focus on Barcelona*, Barcellona, Editorial Uoc, 2018, p. 1 ss.

(13) Cf. S. SASSEN, *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton, PUP, II ed., 2001; Id., *Cities in a World Economy*, Newbury Park, Pine Forge Press, IV ed., 2012; A.J. SCOTT, *Regions and the World Economy. The Coming Shape of Global Production, Competition, and Political Order*, Oxford, OUP, 1998; Id., *Social Economy of the Metropolis: Cognitive-Cultural Capitalism and the Global Resurgence of Cities*, Oxford, OUP, 2008; M. STORPER, *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*, New York-London, The Guilford Press, 1997; Id., *The Rise and Fall of Urban Economies: Lessons from San Francisco and Los Angeles*, Redwood City, Stanford Business Books, 2015; R. FLORIDA, *The Rise of the Creative Class and How It's Transforming Work*,

in una vera e propria competizione globale sulla qualità di beni e servizi per attrarre le persone (e i loro soldi)¹⁴, è sempre più evidente che quasi mai da sole le città sono in grado di affrontare la sfida sferrata dalla rivoluzione digitale.

È a partire da queste premesse che il presente lavoro intende ragionare sulle confliggenti esigenze di sviluppo di politiche locali ritagliate sulle specificità locali e, in modo opposto, di uniformità delle regole del gioco imposte dal libero mercato (in Europa, di un unico *Digital Single Market*). Su questa ineliminabile tensione tra locale e globale si giocano, infatti, molte delle questioni più spinose emerse in questi anni in tema di economia digitale e la ricerca di politiche pubbliche adeguate frutto del bilanciamento di queste opposte esigenze.

Nonostante si tratti di uno snodo cruciale della riflessione in corso, il dialogo tra dimensione locale e globale dell'economia digitale difficilmente si verifica. Gli studi sui mercati digitali si concentrano sui meccanismi di funzionamento dello scambio, sui nuovi bisogni di tutela che emergono per effetto di queste trasformazioni e su quali regole siano maggiormente adeguate al funzionamento del mercato, con riguardo alla concorrenza, al lavoro, al consumo. Mentre la riflessione sugli effetti sul territorio è del tutto assente. Allo stesso tempo, la maggior parte degli studi sulle città si concentrano sulle opportunità di crescita e sui guadagni in efficienza nell'erogazione dei nuovi servizi abilitati dalle tecnologie (affitti a breve termine, servizi di mobilità alternativi) e, in negativo, sui rischi di congestione causati dal proliferare incontrollato di questi servizi, sul loro impatto sull'ambiente urbano, e sulle misure di contenimento degli effetti indesiderati. Ma difficilmente si soffermano sulle ragioni economiche delle trasformazioni e, di conseguenza, sulle rego-

Leisure, Community and Everyday Life, New York, Basic Books, 2002; Id., *The New Urban Crisis: How Our Cities Are Increasing Inequality, Deepening Segregation, and Failing the Middle Class and What We Can Do About It*, New York, Basic Books, 2016; S. MUSTERD, Z. KOVÁCS (Eds), *Place-making and Policies for Competitive Cities*, Oxford, Wiley-Blackwell, 2013; S. MUSTERD, A. MURIE, *Making Competitive Cities*, Oxford, Wiley-Blackwell, 2010; P. LE GALÈS, *European Cities. Social Conflicts and Governance*, Oxford, Oxford Scholarship Online, 2002.

(14) C.M. TIEBOUT, *A Pure Theory of Local Expenditures*, in *The Journal of Political Economy*, 64, 1956, p. 416 ss.

le necessarie per il governo dei mercati digitali¹⁵. Questa separazione, frutto forse anche di una divisione accademica tra ambiti disciplinari, ha pregiudicato la riflessione sul tema. D'altra parte, è solo mettendo assieme queste due prospettive – il ragionamento sul funzionamento dei mercati digitali e quello sull'impatto sulle città – che è possibile elaborare politiche pubbliche adeguate alle sfide poste dal digitale.

2. *L'economia digitale come fenomeno globale*

Per provare a combinare le due diverse prospettive, iniziamo con il tracciare le caratteristiche peculiari che assumono la produzione e il consumo di beni e servizi nell'economia digitale. In modo schematico, possiamo identificare tre grandi linee di tendenza dei mercati digitali: la nascita di imprese “piattaforma” che intermediano domanda e offerta di beni e servizi; l'erogazione di servizi da parte di una “folla” (*crowd*, secondo l'espressione inglese) di prestatori di servizi, professionisti e non; e, infine, l'insorgere di un'economia basata sulla condivisione delle risorse. Soffermiamoci brevemente su ciascuno di questi.

In primo luogo, per effetto delle tecnologie digitali è nato un nuovo tipo di organizzazione produttiva: un'impresa “piattaforma”, la quale agisce come intermediario tra i diversi versanti del mercato con lo scopo di mettere in contatto gruppi interdipendenti di agenti economici per il coordinamento di domanda e offerta e facilitare così lo scambio di beni e l'erogazione di servizi tra essi. Aziende come Airbnb o Uber sono l'emblema di questa trasformazione da un modello di attività economica fondato sulla fornitura diretta del servizio ad uno in cui piattaforme digitali si limitano a offrire l'infrastruttura tecnologica (*marketplace*, ossia “mercato”, viene spesso definito) per intermediare gli scambi tra soggetti economici indipendenti, attraverso la fornitura di servizi strumentali al regolare svolgimento della transazione. È questo che distingue Airbnb dalle catene di alberghi o Uber dalle compagnie di trasporti tradizionali. Sotto un secondo profilo, che investe i soggetti dell'attività economica, la riduzione dei costi di comunicazione e di coordinamento causata dalla na-

(15) Per un'ampia rassegna di articoli che analizzano queste due questioni si rinvia a N.M. DAVIDSON, M. FINCK, J.J. INFANCA, *The Cambridge Handbook of The Law of the Sharing Economy*, cit., p. 1 ss.

scita dell'economia di piattaforma ha reso più semplice ed economica l'offerta di beni e servizi sul mercato da parte di una platea di soggetti molto più ampia che in passato. Interi comparti economici che fino a qualche anno fa erano monopolio esclusivo di professionisti diventano oggi accessibili a soggetti molto diversi tra loro per solidità economica, competenze, professionalità, secondo una tendenza celebrata con una pletera di neologismi più o meno felici – *prosumer*, *producer* – che combinano in un'unica figura, e in una sola espressione, produttore e consumatore, evidenziando così la nascita di una figura intermedia di agente economico che presenta caratteri comuni a entrambe le figure. La nascita di questa economia “tra pari” (*peer-to-peer*) si accompagnerebbe all'inesorabile declino di un'economia esclusivo appannaggio di figure professionali, basata sulla chiara distinzione tra la produzione e il consumo, secondo il modello *business-to-consumer*, il cui futuro sarebbe oramai costretto entro piccole nicchie di mercati specializzati. Alcuni comparti – trasporti e turismo su tutti – starebbero tracciando la rotta verso un nuovo modello di organizzazione economica passibile di sviluppi ben più significativi.

Strettamente collegato alle trasformazioni descritte è un terzo e ultimo elemento di novità: la transizione da un consumo basato sulla proprietà ad uno fondato sulla condivisione delle risorse. Anche in questo caso è grazie alle nuove tecnologie digitali che diviene possibile mettere in comune beni materiali e immateriali. L'inedita possibilità di condividere risorse “sottoutilizzate”, secondo il modello della *sharing economy*, si realizza attraverso un ampio spettro di pratiche di condivisione dirette ad impiegare la “capacità a riposo” (c.d. *idling capacity*) di beni diffusi in una certa società – auto, attrezzi da lavoro, giocattoli e molti altri – che nell'economia tradizionale sono acquistati e non utilizzati appieno dai proprietari. In questo modo, in alternativa all'acquisto e al c.d. consumo proprietario, nasce un nuovo modello di consumo basato sull'accesso temporaneo alle risorse (c.d. *access-based consumption*) e su pratiche innovative per un loro più efficiente utilizzo: dal *carsbaring* per l'auto alle *tool* o *toy library* per attrezzi da lavoro e giocattoli¹⁶.

(16) Per un'introduzione all'economia della condivisione e alle sue ricadute giuridiche, sia consentito rinviare a G. SMORTO, *Verso la disciplina giuridica della sharing economy*, in *Mercato concorrenza regole*, 2, 2015, p. 245 ss.

3. *Quali regole per i mercati digitali*

Chiariti i tratti caratteristici dei mercati digitali, e prima di entrare nel merito della riflessione sull'impatto dell'economia digitale sulle città, è necessario soffermarsi brevemente sulle ragioni per cui le novità descritte mettono in crisi il modello di regolazione tipico dell'economia industriale.

In primo luogo, l'economia di piattaforma ridefinisce la tradizionale distinzione tra mercati e imprese¹⁷, dando vita a realtà organizzative ciascuna diversa dall'altra: a volte le piattaforme fanno davvero da semplici intermediari tra chi eroga e chi riceve un servizio; altre volte, invece, offrono esse stesse il servizio utilizzando modelli innovativi di gestione della forza lavoro e dei beni capitali. Questa mutevolezza delle forme dell'organizzazione rende difficile una loro chiara categorizzazione: la nascita di un'impresa "piattaforma" che intermedia la fornitura del servizio solleva più di un dubbio sulla disciplina applicabile (a differenza di chi eroga direttamente un servizio, cui si applica con certezza la disciplina di settore).

Per conto loro, le piattaforme digitali respingono invariabilmente la qualifica di fornitore diretto del servizio intermediato: Airbnb quella di operatore del comparto alberghiero e, in modo simile, Uber di operatore di un servizio di trasporto¹⁸. Le ragioni di questa resistenza sono facilmente intuibili alla luce del vigente quadro normativo. Molti dei comparti economici travolti dalla recente ondata di innovazione tecnologica sono fortemente regolati: le prescrizioni per alberghi, trasporti urbani, ristorazione – solo per citare alcuni dei settori maggiormente attraversati dai cambiamenti in atto – sono molte e costose, con l'autorità pubblica che può stabilire requisiti di ingresso al mercato, fissare l'adozio-

(17) La distinzione tra impresa e mercato come strumenti alternativi di coordinamento della produzione si deve, com'è noto, a R.H. COASE, *The Nature of the Firm*, in *Economica*, 4, 1937, p. 386 ss., e saranno poi sviluppati, soprattutto a partire dagli anni Settanta del Novecento dagli studi di economia dei costi transattivi e di economia dei contratti. Cf. O.E. WILLIAMSON, *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*, New York-London, Free Press, 1985; trad. it, *Le istituzioni economiche del capitalismo. Imprese, mercati, rapporti contrattuali*, Milano, FrancoAngeli, 1987.

(18) Con riferimento a Uber, la sentenza C-435/15 *Asociación Profesional Élite Taxi v Uber Systems Spain SL* (ECLI:EU:C:2017:981), del 20 dicembre 2017, risolve la disputa qualificando Uber come operatore nel comparto dei trasporti. Sul punto, v. *infra* alla nota 13.

ne di precise cautele e indicare limiti e condizioni all'esercizio di queste attività economiche. Al contrario, in Europa (come negli Stati Uniti d'America) si applica un quadro di regole di estremo favore a chi fornisce servizi digitali, nel lessico giuridico dell'UE «servizi della società dell'informazione»¹⁹.

La conseguenza di questo doppio binario è che, quando ad essere oggetto di regolazione siano servizi digitali, i margini di manovra per il decisore pubblico sono piuttosto ristretti. Questa radicale diversità di disciplina ha prevedibilmente dato l'avvio ad un serrato dibattito e ad una serie di pronunciamenti giurisprudenziali, in cui la qualificazione di una certa attività come «servizio della società dell'informazione» o come «servizio sottostante» dipende dalle concrete modalità organizzative di erogazione del servizio, e in particolare dal tasso di controllo e influenza esercitato dalla piattaforma su colui che materialmente eroga il servizio²⁰.

Anche nell'attuazione delle regole, le città dispongono di strumenti meno efficaci rispetto al passato per governare il territorio dinanzi alle trasformazioni in atto. In un'economia nella quale l'attività economica è svolta da un numero limitato di soggetti professionali, le autorità locali mantengono il pieno controllo del territorio e delle regole di svolgimento dell'attività economica (ad esempio, autorizzare un certo nume-

(19) Cfr. art. 1(2) Direttiva 98/48/EC (OJ L 217, 5.8.1998, 18); Art. 1(1)(b) Direttiva (Eu) 2015/1535 (OJ L 241, 17.9.2015, p. 1). Cfr., inoltre, Art.t 3(2) e 12-15 Direttiva 2000/31/Ec (OJ L 178, 17.7.2000).

(20) Il primo e più celebre caso europeo ha riguardato la qualificazione di Uber (C- 435/15 *Asociación Profesional Élite Taxi v Uber Systems Spain SL*, ECLI:EU:C:2017:981, del 20 dicembre 2017). Nel caso Uber, la Corte ha rigettato la qualificazione come semplice intermediario per l'incontro di domanda e offerta tra agenti economici indipendenti. Secondo la Corte, l'attività di intermediazione prestata da Uber con la sua *app* è un «servizio nel settore dei trasporti» e non un «servizio della società dell'informazione». Le ragioni di questa conclusione sono innanzitutto legate al ruolo svolto nella gestione del servizio di trasporto, secondo la Corte di giustizia difficilmente può essere descritto come quello di semplice intermediario tra agenti economici autonomi e indipendenti nelle proprie scelte. Uber esercita sulla fornitura del servizio un'influenza e un controllo talmente pervasivo da rendere il servizio digitale di intermediazione un tutt'uno con quello di trasporto e da individuare in colui che fornisce lo strumento tecnologico per l'incontro di domanda e offerta il vero soggetto che eroga il servizio finale. La parte tecnologica dell'attività di Uber – mettere in contatto autisti non professionisti, che utilizzano la propria auto, con chi intende effettuare uno spostamento in città – è secondaria e strumentale alla parte economicamente più rilevante dell'intera prestazione, che è quella del trasporto.

ro di strutture alberghiere e individuare le aree nelle quali possono sorgere), nonché di verificare in modo relativamente semplice il rispetto di queste prescrizioni da parte degli operatori del settore. Quando invece, grazie all'interfaccia tecnologica offerta da una piattaforma digitale, il medesimo servizio è erogato da un numero molto più elevato di singoli utenti il controllo sullo svolgimento dell'attività ricettiva diviene molto più difficoltoso.

In secondo luogo la nascita di un'intera economia in cui, grazie a questi intermediari digitali, diviene sempre più facile accedere al mercato, ha messo in crisi un diritto pensato a partire dal modello dell'erogazione professionale di servizi, e si fa strada un'economia in cui anche soggetti non professionisti offrono beni e servizi. Anche in questo caso le ricadute giuridiche sono notevoli: l'applicazione automatica delle regole di settore risulta onerosa e sproporzionata rispetto alla consistenza economica dell'attività in questione (colui che affitta la propria casa o la stanza degli ospiti solo occasionalmente, ricavandone somme contenute, non può essere costretto a rispettare le costose e complesse prescrizioni pensate per gli alberghi). D'altra parte – si osserva in senso contrario – la natura non professionale di colui che eroga il servizio si presta facilmente ad abusi: sotto le spoglie del carattere occasionale e amatoriale, si svolgono spesso attività che, per consistenza e valore economico, non sono poi così diverse da quelle svolte da soggetti professionali (pensiamo, ad esempio, a chi affitta a scopo turistico diversi appartamenti rispetto a chi esercita in modo professionale l'attività di albergatore avendo un piccolo *b&b* di poche stanze)²¹.

Infine questa trasformazione del soggetto erogatore del servizio provoca profonde conseguenze anche sulla disciplina applicabile ad altri attori del mercato, a partire da lavoratori e consumatori. Con riferimento ai primi, l'erogazione del servizio secondo un modello organizzativo basato su intermediari digitali mette in crisi anche le partizioni del diritto del lavoro, basate sulla classica dicotomia tra lavoro autonomo e subordinato. Il cambiamento delle modalità di coordinamento, monitoraggio e controllo della forza lavoro all'interno dell'organizzazione produt-

(21) Per un approfondimento della questione si rinvia alla Comunicazione della Commissione UE, «*A European agenda for the collaborative economy*», SWD(2016) 184 final.

tiva, determinato dall'impiego delle tecnologie digitali, e la conseguente frammentazione dell'esercizio di tali prerogative su soggetti diversi hanno reso estremamente più complessa che in passato l'individuazione di una linea di demarcazione tra lavoro e impresa. Il rischio è un'impropria qualificazione del lavoro e, di riflesso, un'allocazione inefficiente del rischio d'impresa. Con riferimento ai consumatori il pericolo principale è legato alla mancata applicazione della normativa consumeristica tanto alle piattaforme digitali che intermediano lo scambio quanto a coloro che in concreto erogano il servizio. Secondo il modello dell'economia di piattaforma, infatti, i primi sono considerati semplici fornitori di un "servizio della società dell'informazione", come tali responsabili solo per tale servizio ma non anche per quello sottostante; mentre i secondi non sono soggetti alla disciplina del consumo tutte le volte in cui non rivestano la posizione di professionisti. A causa di questa combinazione di diversi elementi entra in crisi un intero sistema di tutele basato sul rapporto tra consumatore e professionista (*b2c*).

4. Quali regole per le città digitali

La nascita di intermediari digitali, la possibilità anche per i non professionisti di accedere al mercato per proporre beni e servizi e la transizione da un'economia basata sulla proprietà a una fondata sull'accesso hanno trasformato in pochi anni l'economia e, di conseguenza, messo in crisi le regole di governo del mercato.

Sebbene trascurate nella riflessione sui rapporti tra governo delle città e tecnologie digitali, queste stesse caratteristiche sono invece fondamentali anche per individuare possibili strategie di intervento a livello locale. Le ragioni del legame sempre più stretto tra tecnologie digitali, nuovi mercati e dimensione locale si spiegano, infatti, proprio alla luce delle peculiarità che assumono la produzione e il consumo di beni e servizi nell'economia digitale, a partire dai nuovi modelli di organizzazione dell'attività produttiva, del consumo e di organizzazione del lavoro. Un intero sistema economico fondato su intermediari digitali che si rivolgono ad una "folla" indeterminata a priori di agenti economici che erogano il servizio – e nel quale lo sfruttamento delle risorse è basato sull'accesso e sulla condivisione di beni di proprietà dei singoli utenti, in luogo dell'acquisto proprietario – richiede necessariamente per il suo

funzionamento la prossimità (e la diversità) di persone, talenti e risorse tipica dell'ambiente urbano. Pur basata sul digitale e su servizi di intermediazione che avvengono in rete, l'economia digitale si fonda in molti casi sulla prossimità fisica delle persone e dei loro beni (la stanza in affitto, il passaggio in auto), sull'alta concentrazione di persone e risorse in un dato luogo e sulla possibilità di interazione tra gli agenti economici nel mondo virtuale ma anche in quello reale. Perfino l'anonimato e la presenza di legami sociali deboli, che tipicamente caratterizzano l'ambiente urbano, sono essenziali per le nuove forme economiche e, in particolare, per il funzionamento di quei sistemi reputazionali che stanno alla base di molte imprese digitali²².

Inoltre molte delle conseguenze negative dell'economia digitale si verificano a livello locale. Sono quelle che la teoria economica definisce esternalità, ossia gli effetti negativi che si realizzano a causa dello svolgimento dell'attività economica in capo a soggetti estranei allo scambio. Si parla, a tal proposito, di *local-scale externalities*, proprio a sottolineare la concentrazione degli effetti negativi dell'economia digitale su particolari segmenti della popolazione o su specifiche aree urbane²³. La diminuzione di abitazioni disponibili per uso abitativo, l'aumento dei prezzi di compravendite e affitti a causa della destinazione degli immobili a uso turistico, la trasformazione di quartieri per effetto della loro "turistizzazione", il disturbo che la presenza di abitazioni private destinate a turisti può provocare al vicinato e al quartiere, i rischi di congestione dei servizi di *sharing mobility*, sono tutti esempi di esternalità negative localizzate, che investono innanzitutto la città e i suoi abitanti²⁴.

(22) Cfr. N.M. DAVIDSON, J.J. INFRAÑA, *The Sharing Economy as an Urban Phenomenon*, cit., p. 236 ss.

(23) Cfr. *ivi*, p. 238.

(24) Una questione aperta è quella degli effetti distributivi dell'economia digitale e dei rischi di discriminazioni. Sul tema cf. S. FRAIBERGER, A. SUNDARARAJAN, *Peer-to-peer Rental Market in the Sharing Economy*; T.R. DILLAHUNT, A.R. MALONE, *The Promise of the Sharing Economy among Disadvantaged Communities*, in *Proceedings of the 33rd Annual ACM Conference on Human Factors in Computing Systems*, 2285, 2015; B. EDELMAN, M. LUCA, D. SVIRSKY, *Racial Discrimination in the Sharing Economy: Evidence from a Field Experiment*, in *American Economic Journal: Applied Economics*, 2, 2017, p. 1 ss.; V. KAKAR, J. VOELZ, J. WU, J. FRANCO, *The Visible Host: Does Race Guide Airbnb Rental Rates in San Francisco?*, in *Journal of Housing Economics*, 40(C), 2017, p. 25 ss.; B. EDELMAN, M. LUCA, *Digital Discrimination. The Case of Airbnb*, Harvard Business School

La correzione di queste esternalità presenta difficoltà inedite rispetto al passato. In un'economia che si basa sulla "folla" per l'erogazione dei servizi, comportamenti che, presi isolatamente, risultano di scarsa rilevanza economica e di impatto contenuto, producono conseguenze significative se analizzati in forma aggregata (la somma di tanti utenti che affittano il proprio appartamento può determinare effetti notevoli sulla città). Si realizza così quella che è stata definita la "tirannia delle piccole decisioni", secondo una formula impiegata per descrivere gli effetti della somma dei comportamenti individuali sull'ambiente, e che si presta bene a descrivere le difficoltà legate alla regolazione di un'economia basata su un'estrema frammentazione dei soggetti che erogano servizi²⁵. Inoltre l'incremento nell'uso delle risorse urbane – frutto della condivisione di beni e servizi alla base dell'economia digitale – mette a dura prova equilibri consolidati nel governo delle città. Le regole che presiedono al governo del territorio assumono come presupposto, spesso implicito, del loro agire un certo tasso di sfruttamento delle risorse (auto, parcheggi, abitazioni). Tuttavia, quando le modalità di utilizzo delle risorse cambiano radicalmente per effetto di un'economia basata sulla condivisione e sull'allargamento della platea dei fornitori, molte di quelle stesse regole sulla gestione delle risorse urbane smettono di funzionare adeguatamente²⁶.

Un'ulteriore ragione del legame tra economia digitale e città è dovuta al fatto che molti servizi abilitati dalle tecnologie digitali nascono in risposta ad alcuni tipici problemi legati alla densità urbana e al suo costo legato ai rischi di congestione, ossia a quelle esternalità derivanti dalla vicinanza di persone che caratterizza le città: dalla carenza di strutture ricettive all'esigenza di alternative efficienti al trasporto pubblico²⁷.

Working Paper 14-054, 2014, p. 1 ss.

(25) A.E. KAHN, *The tyranny of small decisions: market failures, imperfections, and the limits of economics*, in *Kylos*, 19, 1966, p. 23 ss.

(26) Sull'effetto della *sharing economy* sulle risorse urbane si rinvia a I. PAIS, S. MAZZUCOTELLI SALICE, *Sharing Economy as an Urban Phenomenon: Examining Policies for Sharing Cities*, in P. MEIL, V. KIROV (a cura di), *Policy Implications of Virtual Work*, Berlin, Palgrave Macmillan, 2017, p. 199 ss.

(27) Cf. D.E. RAUCH, D. SCHLEICHER, *Like Uber, but for Local Governmental Policy*, cit., p. 1 ss.

Questo stretto legame tra nuovi servizi, densità urbana e rischi di congestione si intreccia con il tema della normazione. In diversi casi sono proprio le regole locali che spiegano il successo delle imprese digitali. Il diritto stabilisce barriere all'ingresso sul mercato, sotto forma di licenze, concessioni e permessi. Ad esempio, l'esistenza di piani e vincoli urbanistici che stabiliscono limiti precisi ai luoghi nei quali possono sorgere alberghi e strutture ricettive, in una separazione netta con le zone destinate ad uso residenziale, può spiegare la domanda di affitti a breve termine in zone della città richieste dai turisti ma prive di strutture ricettive²⁸; similmente, la fissazione di un tetto massimo di licenze per i taxi può creare lo spazio per la nascita di servizi alternativi quando gli operatori autorizzati non siano in grado di soddisfare la domanda dell'utenza, e così via.

5. *Lo sperimentalismo locale*

Questa stretta relazione tra economia digitale e contesto urbano spiega perché le prime risposte sul piano normativo siano state, su entrambe le sponde dell'Atlantico, opera dell'azione di sindaci e autorità locali²⁹. Alcune città hanno avviato politiche di aperto supporto all'innovazione sostenendo la diffusione dei nuovi mercati attraverso norme di favore, talvolta anche in deroga alla disciplina ordinaria secondo la dottrina del "porto sicuro" (*safe harbour*). In altri casi l'atteggiamento è stato improntato a maggiore cautela: dalla presa d'atto delle trasforma-

(28) Per un'analisi empirica sulla distribuzione degli immobili disponibili per affitti a breve termine nel centro e nelle periferie delle città europee si rinvia a D. COYLE, T. YU-CHEONG YEUNG, *Understanding AirBnB in Fourteen European Cities*, in *The Jean-Jacques Laffont Digital Chair Working Papers*, 2016, https://www.tse-fr.eu/sites/default/files/TSE/documents/ChaireJL/PolicyPapers/2016_30_12_pp_understanding_airbnb_in_14_european_cities_coyle_yeung_v.3.1.pdf; G. QUATTRONE, D. PROSERPIO, D. QUERCIA, L. CAPRA, M. MUSOLESI, *Who Benefits from the "Sharing" Economy of Airbnb?*, in *Proceedings of the 25th International Conference on World Wide Web. International World Wide Web Conferences Steering Committee*, 2016, p. 1385 ss. Con specifico riferimento all'Italia si rinvia a S. PICASCIA, A. ROMANO, M. TEOBALDI, *The Airification of Cities: Making Sense of the Impact of Peer to Peer Short Term Letting on Urban Functions and Economy*, in *Proceedings of the Annual Congress of the Association of European Schools of Planning*, Lisbona, 2017.

(29) Per una prima ricognizione di massima delle diverse politiche urbane si rinvia a Y. VOYTENKO PALGAN, *The Roles of City Governments in the Sharing Economy*, in *Shareable*, 2019, <https://www.shareable.net/the-roles-of-city-governments-in-the-sharing-economy/>.

zioni in corso e dalle difficoltà di governarle efficacemente a livello locale si è avviata una riflessione in senso critico sui fenomeni di congestione che le nuove forme di mobilità possono determinare, sulla «gentrificazione»³⁰ e lo spopolamento dei centri storici, sull'aumento dei prezzi delle case a causa della loro destinazione ad usi diversi da quello abitativo. E, in positivo, su come realizzare politiche urbane volte a promuovere forme di condivisione dal basso, estranee alle logiche di mercato e a favorire iniziative a scopo sociale.

Accanto alla riflessione sulle politiche pubbliche, il dibattito si concentra più a monte sui soggetti della regolazione e sull'esigenza di una nuova distribuzione delle potestà regolative. Il confronto sulle regole di governo dell'economia digitale si trasforma così nella sede naturale della riflessione sui vantaggi di un sistema di regole decentralizzato a livello locale, soprattutto in settori soggetti alla rapida evoluzione della tecnologia³¹.

Si osserva come il processo in atto in molte città d'Europa e del mondo risponda a quello "sperimentalismo" locale spesso invocato nell'individuazione di soluzioni a problemi nuovi e controversi³². Si sottolinea come la normazione decentralizzata sia preferibile all'accentramento delle scelte perché gode di un vantaggio competitivo nell'ottenere e aggregare le informazioni rilevanti. Si rimarca l'utilità di una dialettica tra realtà diverse, in un processo di mutuo apprendimento, di scambio di pratiche e di competizione tra soluzioni, funzionale all'apprendimento reciproco³³. Si sottolinea come tale vantaggio in termini di co-

(30) Degli affitti a scopo turistico come ultimo fronte della battaglia sulla gentrificazione parla, ad esempio, A. ARIAS SANS, A. QUAGLIERI DOMÍNGUEZ, *Unravelling Airbnb: Urban Perspectives from Barcelona*, in A.P. RUSSO, G. RICHARDS, *Reinventing the Local in Tourism: Producing, Consuming and Negotiating Place*, Bristol, Channel View Publications, 2016, pp. 209-228.

(31) Cf. N.M. DAVIDSON, M. FINCK, J.J. INFRANCA, *The Cambridge Handbook of The Law of the Sharing Economy*, cit., spec. p. 141 ss.

(32) M.C. DORF, C.F. SABEL, *A Constitution of Democratic Experimentalism*, cit., p. 267 ss.; R.A. LENHARDT, *Localities as Equality Innovators*, *Stan. J. C.R. & C.L.*, 7, 2011, p. 265 ss.; S.L. LOZNER, *Diffusion of Local Regulatory Innovations: The San Francisco CEDAW Ordinance and the New York City Human Rights Initiative*, in *Colum. L. Rev.*, 104, 2004, p. 768 ss.

(33) Sullo sperimentalismo nell'attività di normazione si rinvia a M.C. DORF, C.F. SABEL, *A Constitution of Democratic Experimentalism*, in *Colum. L. Rev.*, 98, 1998, p. 267 ss.; R.J. GILSON, C.F. SABEL, R.E. SCOTT, *Contract and Innovation: The Limited Role of Generalist Courts in the Evolu-*

noscenze acquisite sia particolarmente importante dinanzi a fenomeni soggetti a cambiamenti rapidi come quelli derivanti dall'innovazione tecnologica³⁴.

Le città divengono così veri e propri laboratori, luoghi di sperimentazione di soluzioni innovative, capaci di presentare una varietà di alternative per un ambito ancora alla ricerca di un problematico equilibrio tra ragioni e interessi confliggenti.

Dopo un lungo e complesso processo, nel novembre 2018 è stata sottoscritta dai rappresentanti di molte grandi città del pianeta un'importante Dichiarazione. Questa *Sharing Cities Declaration* – siglata in occasione dello *Sharing Cities Summit* di Barcellona – costituisce un punto importante di riflessione perché prova a definire i principi ispiratori per un governo dell'economia digitale che sappia coglierne le opportunità e affrontarne i rischi, a partire dal governo del territorio³⁵.

Nel merito, la prima esigenza che emerge è quella di stabilire linee di demarcazione tra i differenti modelli di piattaforma digitale in base al loro funzionamento e impatto³⁶, per progettare politiche pubbliche a partire dalla presa d'atto di queste differenze³⁷. In questa cornice le parti più significative della Dichiarazione riguardano la questione del lavoro

tion of Novel Contractual Forms, in N.Y.U. L. Rev., 88, 2013, p. 170 ss., spec. p. 176 ss.; C.F. SABEL, W.H. SIMON, *Minimalism and Experimentalism in the Administrative State*, Geo. L.J., 100, 2011, p. 53 ss., spec. p. 78.

(34) Cf. N.M. DAVIDSON, J.J. INFRANCA, *The Place of the Sharing Economy*, cit., p. 214.

(35) Per il testo completo della Dichiarazione in inglese, spagnolo e catalano, v. <http://www.sharingcitiesaction.net/declaration/>. Per una testimonianza del processo che ha portato alla sottoscrizione della Dichiarazione e una riflessione critica sulle politiche delle diverse città coinvolte si rinvia a M. FUSTER MORELL, M. RENAU CANO, V. VIDAL, *Report. An Overview of Public Policies of the Sharing Economy by Cities*, Luglio 2019, <http://www.sharingcitiesaction.net/resources/report-for-cities/report-an-overview-of-public-policies-of-the-sharing-economy-by-cities/>.

(36) In letteratura, cf. M. FUSTER MORELL, *Qualities of the Different Models of Platforms*, in M. FUSTER MORELL (a cura di), *Sharing Cities*, cit., p. 125 ss.

(37) Nel linguaggio della Dichiarazione, ad esempio, si distinguono piattaforme collaborative e non, in base a una serie di indici: la capacità di abilitare relazioni tra pari; l'adozione di modelli economici e retributivi equi; una *governance* partecipativa; piena trasparenza degli strumenti tecnologici adottati e dei dati raccolti; l'offerta dei medesimi servizi allo stesso prezzo ai diversi gruppi di abitanti della città; la piena responsabilità delle piattaforme rispetto agli eventuali effetti negativi derivanti dall'esercizio dell'attività.

(§§ 2-3)³⁸; il rispetto di standard in tema di salute, sicurezza e sostenibilità ambientale nel quadro di un sostegno all'economia circolare, di riduzione delle emissioni e dei rifiuti e di una maggiore efficienza nell'impiego delle risorse (§§ 5-6); la promozione e lo sviluppo di un'economia locale mediante programmi di sostegno alla imprenditorialità, strumenti di partecipazione dei cittadini, forme di accesso a finanziamenti e altri strumenti di promozione e assistenza all'attività economica (§ 9). Lo scopo di queste misure è preservare quello che viene definito "diritto alla città" e ai beni comuni urbani, rafforzare le comunità, proteggere l'interesse generale, lo spazio pubblico e i diritti fondamentali (§ 10). Al di là delle singole questioni, il vero fulcro dell'intera Dichiarazione è il tema della sovranità delle città sul proprio territorio dinanzi ai grandi colossi digitali, sotto il duplice profilo dei diritti dei cittadini e delle prerogative delle autorità locali³⁹.

6. La sovranità digitale

Parallelamente alla riflessione sugli attori della regolazione e alla dialettica locale/globale, un secondo filone di indagine riguarda gli strumenti di governo del territorio, a partire dalla questione dei dati e del loro controllo.

L'impiego di dati è sempre stato fondamentale per le città, fin dal diciannovesimo secolo quando la dimensione di molti centri urbani è cominciata a crescere per effetto della Rivoluzione industriale, così da rendere necessaria una quantità sempre maggiore di informazioni per ge-

(38) A questo riguardo, la Dichiarazione sottolinea l'importanza che le piattaforme digitali operino secondo modalità che favoriscano la creazione di nuove opportunità lavorative e non concorrano, invece, alla precarizzazione del lavoro.

(39) Con riguardo al primo profilo, si raccomandano politiche di sovranità tecnologica che favoriscano il diritto alla riservatezza e garanzie per la sicurezza dei dati e il controllo delle informazioni, secondo modalità che consentano ai cittadini di compiere le scelte fondamentali che investono la propria identità digitale, su chi possa utilizzare i loro dati e con quale finalità. Con riguardo al secondo profilo, la Dichiarazione proclama l'esigenza che le città possano accedere, in una forma che garantisca la riservatezza, alle informazioni detenute da imprese che operano sul proprio territorio e rilevanti nel governo del territorio; e sottolinea l'importanza di strumenti di negoziazione tra le città e le piattaforme per assicurare il rispetto della legalità e delle normative locali, incluse quelle fiscali, e la trasparenza nella gestione dei dati. Alle piattaforme digitali si chiede di lavorare congiuntamente con le autorità locali per facilitare l'esercizio dell'attività economica, proteggere i diritti degli utenti e garantire la vivibilità del contesto urbano.

stire realtà sempre più complesse. Ma è con la diffusione delle tecnologie digitali e delle trasformazioni dell'economia descritte in apertura che i dati assumono una centralità senza precedenti. I dati acquistano oggi un'importanza strategica nel governo delle città e nel processo decisionale, ad esempio nei servizi locali: dati sui flussi del traffico e sull'utilizzo dei parcheggi o sul flusso stagionale di turisti, ad esempio, possono aiutare a disegnare meglio un sistema di trasporto pubblico o a organizzare in modo efficiente i servizi turistici.

La questione dei dati non riguarda però solamente un'efficiente erogazione dei servizi. La posta in gioco è, più a monte, la stessa sovranità delle città rispetto al governo del territorio e la transizione verso nuove forme di *governance* basate su *big data*, decisioni automatizzate e intelligenza artificiale.

Il nodo cruciale della riflessione riguarda la "sovranità digitale" e la sfida sferrata dalle piattaforme digitali alla capacità delle autorità locali di governare gli effetti dei processi economici sul tessuto socio-economico. Il discorso su città ed economia digitale finisce così per focalizzarsi sui meccanismi che presiedono all'appropriazione e alle modalità di utilizzo dei dati.

Secondo una visione oggi molto diffusa, che sta alla base di molte *smart e/o sharing city*, si lavora a nuove forme di *governance* automatizzate, basate sull'impiego di grandi quantità di dati. L'assunto di fondo che sta alla base di molte delle sperimentazioni in atto è la possibilità di rispondere in modo efficiente e relativamente semplice a molti dei problemi tipici delle città, grazie alle informazioni raccolte e all'automazione dei processi decisionali frutto dell'impiego di algoritmi e dell'intelligenza artificiale. La tecnologia digitale diviene così lo strumento per rinnovare i meccanismi di governo del territorio, secondo quello che viene talvolta definito *data-informed urbanism* o *data-based governance*⁴⁰.

Non tutti concordano con questa impostazione. In chiave critica si osserva come un simile schema di *governance* automatizzata e basata sui dati si fondi su una visione delle città come sistema oggettivamente conoscibile e gestibile, accomunando tutte le realtà in una sorta di mo-

(40) Cf. R. KITCHIN, *Data-Driven, Networked Urbanism*, 2015, p. 7, <http://ssrn.com/abstract=2641802>.

dello universale al di là del tempo e dello spazio⁴¹. Si sottolinea, invece, come il governo del territorio implichi quasi sempre questioni di notevole complessità non riducibili a semplici problemi in cerca di soluzioni efficienti, favorite dalla tecnologia e basate sui dati. E si denuncia come una visione del genere sia frutto dell'illusione di soluzioni di banale buon senso, apolitiche, valide al di là del contesto e neutre sul piano degli effetti, secondo una diffusa tendenza stigmatizzata come «soluzionismo tecnologico»⁴². Le scelte di governo – si ragiona – sono necessariamente politiche, e difficilmente esistono soluzioni neutre, non ideologiche e universali⁴³.

Dal riconoscimento della dimensione politica delle scelte di governo delle città, e del carattere non neutrale né oggettivo dei dati e dei modi in cui questi sono raccolti e trattati, discende l'importanza di strategie specifiche ritagliate sulle particolari esigenze di un certo contesto. Si respinge una visione universalistica di città e il convincimento che siano possibili soluzioni di tipo oggettivo e misurabili, guidate dai dati e ispirate a ragioni di pura efficienza⁴⁴. Al contrario, si ragiona, l'impatto dell'economia di piattaforma su una grande capitale o su una piccola cittadina, su una città a vocazione turistica o meno, è necessariamente diverso. E diverse dovrebbero poter essere anche le soluzioni e le strategie di azione. Il dibattito riguarda direttamente la proprietà dei dati e il loro controllo, vero snodo della riflessione sul governo delle città dinanzi all'evoluzione tecnologica. In chiave critica, si denuncia come i dati

(41) Di «*ageographical city*» parla, ad esempio, M. SORKIN, *Variations on a Theme Park: The New American Cities and the End of the Public Space*, New York, 1992, p. IX.

(42) Cf. E. MOROZOV, *To save everything click here*, London, Penguin Books, 2013.

(43) Mette in guardia da soluzioni apparentemente «*commonsensical, pragmatic, neutral apolitical, evidence-based forms of responsive urban governance*» rispetto a questioni che invece implicano scelte di campo precise («*selective, crafted, flawed, normative and politically-inflected*»), R. KITCHIN, *Data-Driven, Networked Urbanism*, cit., p. 1. Sulla stessa linea, critica il convincimento che una città sia un luogo «*with an underlying code or logic, one that can be backed and made more efficient – or just, or sustainable, or livable – with a tweak to its algorithms or an expansion of its dataset*», S. MATTERN, *Methodolatry and the Art of Measure*, in *Places*, November 2013.

(44) Cf. T. SAUNDERS, P. BAECK, *Nesta. Rethinking smart cities from the ground up*, 2015, p. 30 («*Efficiency is at the heart of a smart city vision*»); H. MOLOTCH, *The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place*, *Am. J. Socio*, 82, 1976, p. 309 ss.

siano oggetto di appropriazione e sfruttamento da parte dei grandi colossi tecnologici. E si rimarca l'importanza di garantire l'accesso a questi dati alle autorità locali, scongiurando così il pericolo che le informazioni più importanti e delicate per il governo di un territorio siano di proprietà esclusiva di privati, con evidenti conseguenze sui rapporti di forza tra le parti; e, in positivo, si propongono sistemi basati sulla partecipazione libera dei cittadini. Si spiegano in questa logica le molte iniziative che puntano al coinvolgimento dei cittadini per raccogliere e condividere i dati, secondo pratiche definite di *crowdsourcing* o di *citizen science*, da *Open Street Map* agli *Smart Citizen Kit*: kit e sensori distribuiti agli abitanti di città e quartieri per la raccolta di dati, poi elaborati e trasformati in informazioni utili attraverso complessi algoritmi, per misurare inquinamento e condizioni atmosferiche, notizie sul traffico, sul sistema idrico, sul funzionamento degli impianti di illuminazione, sul livello delle acque, sullo stato di strade e ponti, e così via⁴⁵.

7. Il caso Barcellona

In Europa il caso più significativo di sperimentazione sulle regole di governo dell'economia digitale è sicuramente quello di Barcellona⁴⁶.

In questi anni nella capitale catalana sono state avviate una serie di politiche pubbliche che si snodano lungo una duplice direttrice. Per un verso, si ragiona su regole appropriate per l'economia digitale e per le grandi piattaforme che operano direttamente o indirettamente sul territorio (ad esempio, attraverso l'imposizione di limiti ai servizi di *ride sharing* o agli affitti a breve termine). In modo complementare e più interessante, si elaborano strategie di tipo promozionale attraverso il sostegno a iniziative orientate alla collettività e capaci di fornire risposte ai bisogni locali.

Al centro di questa strategia è la costruzione di un'ampia platea di soggetti coinvolti nel processo decisionale. Con questo intento, si è creato

(45) Per una riflessione sulle politiche partecipative in tema di economia digitale si rinvia a M. FUSTER MORELL, *Rethinking Government in the Light of the Emerging Organizational Principles of Online Collective Action*, in *European Journal of ePractice*, 12, 2011, p. 81 ss.

(46) Cf. M. FUSTER MORELL (a cura di), *Sharing Cities*, cit., p. 1 ss.

in pochi anni quello che i suoi stessi artefici chiamano un “ecosistema” articolato su più livelli.

Il primo di questi, anche in ordine cronologico, è *Barcola (Barcelona Colaborativa)*: un gruppo di lavoro congiunto tra il Comune e i diversi attori dell'economia digitale presenti a livello locale, con lo scopo di fornire assistenza e aiuto nelle diverse fasi che accompagnano la nascita e lo sviluppo di un'attività economica. *Barcola* si rivolge specialmente a imprese, *start-up* e organizzazioni che adottano un approccio orientato ai beni comuni⁴⁷, strategie di accesso libero ai dati e *software* non proprietari, secondo la logica dell'*open source* e dell'*open data*, che siano impegnati nelle sfide sociali della città e nelle sue politiche di inclusione. In questo modo, *Barcola* agisce da incubatore di imprese e strumento di accesso al credito svolgendo un ruolo cruciale nella promozione di imprese innovative basate sulla tecnologia e orientate al sociale.

Un secondo attore fondamentale dell'ecosistema Barcellona per l'economia digitale è *Procomuns*, un forum per l'elaborazione di politiche pubbliche. Inaugurato nel 2016, la prima edizione si è chiusa con una Dichiarazione composta da un elenco di centoventi direttive per l'economia digitale rivolte al Comune di Barcellona, alla Commissione europea e ad altre istituzioni, elaborate sotto la guida del Gruppo di ricerca *Dimmons* dell'Uoc attraverso il Progetto europeo *P2P Value*⁴⁸.

È da queste centoventi direttive che è emerso il terzo livello dell'ecosistema, *Decidim Barcellona*: una piattaforma di democrazia partecipativa per i cittadini che è riuscita a coinvolgere una base di diverse centinaia di migliaia di persone ed è stata adottata da altre città, spagnole e straniere⁴⁹. Grazie a questa piattaforma digitale, le centoventi propo-

(47) Sul punto si rinvia alle riflessioni di S.R. FOSTER, C. IAIONE, *The City as a Commons*, in *Fordham Law Legal Studies Research Paper* No. 2653084, 2015, <http://ssrn.com/abstract=2653084>; S.R. FOSTER, *Privatizing the City? Enabling Collective Management of the Urban Commons*, in *Notre Dame L. Rev.*, 87, 2011, p. 57 ss.; M.R. MARELLA, *Lo spazio urbano come bene comune*, in *Scienze del territorio*, 3, 2015, p. 78 ss. Sul rapporto tra *sharing economy* e *commons* sia consentito rinviare a G. SMORTO, *The Sharing Economy as a Way to Urban Commoning*, in *Comparative Law Review*, 7, 2016, p. 1 ss.

(48) <http://dimmons.net>.

(49) Altre iniziative analoghe a *Decidim Barcelona* volte al coinvolgimento della base di par-

ste sono state discusse e votate dai cittadini, e sono confluite in un Piano d'azione per città (*Pla d'Actuació Municipal*, PAM) che contiene ottanta delle centoventi direttive (le proposte rimaste fuori riguardavano ambiti non di competenza comunale)⁵⁰. Infine, un ultimo livello dell'ecosistema di carattere più strettamente istituzionale è la creazione di un organismo inter-area in seno al Consiglio comunale, con il compito di coordinare ciò che si sta facendo in tema di trasporto, alloggio, turismo, e lavoro.

Il tema della sovranità tecnologica è il vero fulcro di questo articolato ecosistema. Si spiega in questa cornice, ad esempio, la decisione del Comune di inserire nei contratti conclusi con aziende private per la fornitura di servizi clausole che garantiscono il controllo pubblico dei dati, attraverso l'obbligo a carico del privato di fornire periodicamente alla municipalità i dati raccolti in un formato leggibile⁵¹. Con lo stesso scopo, nascono iniziative come *Decode (DEcentralised Citizen-owned Data Ecosystems)*⁵², un ambizioso progetto finanziato dall'Unione europea per sviluppare un archivio decentralizzato di dati basato su sistema crittografico e su tecnologie *open source*, che permetta agli utenti di decidere dei propri dati in modo trasparente e sicuro (la piattaforma *Decidim* consente a ciascun utente di vedere in forma aggregata i dati che lo riguardano e di decidere sul loro utilizzo). Ed è sempre con lo scopo di fornire alla municipalità informazioni utili e ai cittadini il controllo dei propri dati che si avviano sperimentazioni per la raccolta di dati, grazie al coinvolgimento della cittadinanza e di un sistema di sensori integrato, ad esempio in tema di inquinamento e qualità dell'aria⁵³.

tecipazione all'elaborazione di politiche pubbliche sono, ad esempio, *Better Reykjavik* (<https://reykjavik.is/en/better-reykjavik-0>), *Madame Mayor* di Parigi (cf. <https://www.nesta.org.uk/feature/10-people-centred-smart-city-initiatives/madame-mayor-i-have-an-idea/>).

(50) Cfr. A. PORRO, *The Barcelona City Council with the Local Platform Economy*, in M. FUSTER MORELL (Ed.), *Sharing Cities*, cit., p. 195 ss.

(51) Per una descrizione dell'ecosistema di Barcellona si veda l'intervista rilasciata a Wired da Francesca Bria, *Chief Technology and Digital Innovation Officer* della Città di Barcellona: F. BRIA, *Barcelona is leading the fightback against smart city surveillance*, in *Wired UK*, 18 maggio 2018, <https://www.wired.co.uk/article/barcelona-decidim-ada-colau-francesca-bria-decode>.

(52) <https://decodeproject.eu>.

(53) Sentilo, <http://www.sentilo.io/wordpress/>.

8. *L'economia digitale tra Mercato unico europeo e autonomie locali. Il caso Airbnb*

A dispetto della ricchezza delle iniziative in corso a livello locale, il quadro di regole europee per l'economia digitale rende questo sperimentalismo a rischio.

Se in molti casi le competenze a regolare la materia sono appannaggio dei governi locali – pianificazione urbanistica, trasporto locale, licenze commerciali – allo stesso tempo molti altri aspetti dell'economia digitale sono di competenza del legislatore nazionale ed europeo: la tutela del consumo, il rispetto degli standard professionali, la normativa *anti-trust*, il diritto del lavoro.

La contrapposizione tra queste due opposte esigenze è emersa in tutta la sua evidenza in un caso pendente dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea relativo al regime giuridico di Airbnb, il colosso americano degli affitti a breve termine.

Il caso che ha dato origine alla controversia riguarda l'applicabilità della disciplina francese sugli intermediari immobiliari anche alle piattaforme digitali⁵⁴. Ad accendere lo scontro sono state le tesi sostenute nella sua Opinione dall'Avvocato generale presso la Corte, il quale ha concluso che nella sua attività di intermediazione Airbnb eroga «servizi della società dell'informazione» e le si applica di conseguenza un regime giuridico di estremo favore, con margini di intervento minimi riconosciuti alle autorità locali⁵⁵. Se una simile presa di posizione fosse confermata dalla Corte di giustizia ne conseguirebbe l'impossibilità di imporre direttamente all'intermediario il rispetto delle regole relative alle attività oggetto di intermediazione, anche nel caso in cui l'attività di intermediazione abbia avuto un'incidenza significativa su quel comparto economico e sulle città, come nel caso di Airbnb rispetto al settore dell'ospitalità.

(54) C-390/18 *YA and AIRBNB Ireland UCv Hôtelière Turenne SAS and Association pour un hébergement et un tourisme professionnel (AHTOP) and Valbotel*, ECLI:EU:C:2019:336.

(55) Opinione dell'Avvocato Generale in C-390/18 *YA and AIRBNB Ireland UCv Hôtelière Turenne SAS and Association pour un hébergement et un tourisme professionnel (AHTOP) and Valbotel*, 30 aprile 2019, ECLI:EU:C:2019:336.

Non sorprende che siano stati proprio sindaci e autorità locali di molte città europee a reagire duramente alla presa di posizione dell'Avvocato generale Eu. In una dichiarazione congiunta, trasversale agli orientamenti politici delle amministrazioni che le guidano, tutte le maggiori città europee (tra le altre, Amsterdam, Barcellona, Berlino, Bruxelles, Parigi, Vienna), hanno stigmatizzato con forza i rischi che discendono dalla qualificazione dell'attività di Airbnb come servizio della società dell'informazione. In questo modo – denunciano – si demanda integralmente alle autorità pubbliche un'attività di controllo complessa e dispendiosa da condurre nei confronti dei singoli fornitori del servizio, rendendo nei fatti impraticabile una verifica efficace sull'attuazione di regole. Mentre la delega di una simile verifica alle piattaforme digitali che intermediano il servizio sarebbe estremamente efficace, potendo esse implementare molte delle misure in questione attraverso una semplice modifica del codice informatico (ad esempio, bloccando dal sito la possibilità di affittare un appartamento oltre un certo numero di giorni l'anno).

D'altra parte, a dispetto delle ricorrenti dichiarazioni di buone intenzioni sulla volontà di collaborare con le autorità, finora le piattaforme digitali hanno rifiutato con forza qualsiasi coinvolgimento nell'adozione e nel rispetto di queste misure. Costituiscono parziali eccezioni gli accordi conclusi con le città più importanti e potenti (su tutte, Amsterdam, Londra, Parigi), con le quali piattaforme come Airbnb hanno accettato di collaborare all'implementazione di misure adottate dalle autorità locali. E così pure, vanno in questa direzione gli accordi, sempre su base volontaria, conclusi dalla piattaforma per la raccolta delle tasse di soggiorno e le tante iniziative di *corporate social responsibility* lanciate in diversi territori⁵⁶. Si tratta però di timidi e circoscritti segnali di apertura, che non toccano la questione di portata generale, ossia la possibilità di imporre alle piattaforme di implementare le misure poste dalle autorità locali a disciplina delle attività oggetto di intermediazione.

(56) N. WOOLF, *Airbnb regulation deal with London and Amsterdam marks dramatic policy shift*, in *The Guardian*, 3 dicembre 2016, <https://www.theguardian.com/technology/2016/dec/03/airbnb-regulation-london-amsterdam-housing>; S. SCHECHNER, *Paris Scoffs at Airbnb Plan to Curb Illegal Rentals*, in *The Wall Street Journal*, 14 novembre 2017, <https://www.wsj.com/articles/airbnb-aims-to-placate-paris-regulators-with-rental-cap-1510646366>.

9. Conclusioni

Nonostante una potente narrazione che descrive le città come protagonisti di una competizione globale sulla qualità di beni e servizi, per molte delle questioni su cui si gioca l'attrattività e la vivibilità delle città del futuro le competenze delle autorità locali sono estremamente limitate e gli strumenti a disposizione di sindaci e amministratori locali sono solo in parte adeguati. Se la Dichiarazione di Barcellona compendia con efficacia le preoccupazioni diffuse a livello locale per gli effetti dell'economia digitale sulle città e rappresenta un punto di partenza alla ricerca di soluzioni a questi problemi, su molte delle questioni sollevate nella Dichiarazione le città sono del tutto impotenti. Queste difficoltà di adottare strategie per l'economia digitale a livello locale riguardano tanto la posizione di regole che limitino gli effetti indesiderati delle nuove forme economiche quanto la possibilità di coltivare un'economia orientata al comune attraverso la sperimentazione di forme innovative di condivisione.

La qualificazione dei servizi offerti dalle piattaforme di intermediazione, il carattere non professionale di molti fornitori di servizi, e la nascita di un'economia nuova basata sull'accesso anziché sul consumo, hanno modificato profondamente le regole necessarie e i bisogni di tutela. Se le regole proprie di un'economia industriale risultano inadeguate dinanzi alle sfide del digitale, il regime giuridico di estremo favore stabilito dal diritto dell'Unione europea per i servizi della società dell'informazione riduce sensibilmente gli spazi di manovra riservati alle autorità locali.

Al centro della partita, come visto, è la questione della sovranità digitale e dei dati. Anche qui locale e globale si intrecciano. La sperimentazione di nuove forme di governo delle città basate sui dati e sul coinvolgimento delle persone si propone non solamente di risolvere problemi specifici legati all'erogazione dei servizi, ma più ambiziosamente intende stabilire le coordinate per un "nuovo patto sociale sui dati" per l'Europa che si situi come una terza via tra il capitalismo di sorveglianza di marca statunitense e il pervasivo controllo sociale che si basa sulla valutazione diffusa di ciascun cittadino come condizione per l'accesso a determinati beni e servizi, come nel caso cinese del *Social credit*

*system*⁵⁷. L'obiettivo ultimo di questa sfida è disegnare le regole sui dati – proprietà, controllo, sicurezza, accesso, integrità, interoperabilità – in modo da garantire il controllo democratico delle infrastrutture digitali e dei dati, la *privacy* delle persone e i loro diritti, e assicurare alla città la disponibilità dei dati essenziali per il governo del territorio e ai cittadini il pieno controllo delle informazioni che li riguardano.

La rivoluzione digitale ha causato un significativo disallineamento tra chi subisce le conseguenze delle nuove forme economiche e la distribuzione delle responsabilità regolative tra i diversi attori. Il risultato è che le città sono le più colpite dai cambiamenti in atto, ma non sempre hanno strumenti a propria disposizione per fronteggiare le novità e interpretarle secondo i bisogni e le necessità suggerite dal particolare contesto.

Quella del rapporto tra uniformità del mercato e sperimentazione delle città è forse la sfida più importante dell'economia digitale. Per queste ragioni, occorre combinare la riflessione in tema di impatto dell'economia digitale sull'ambiente urbano e il ragionamento sulle politiche pubbliche sviluppate a livello locale con l'analisi delle ragioni di crisi del modello di regolazione dei mercati frutto della rivoluzione digitale. È solo dall'integrazione di queste due prospettive, e dalla definizione delle responsabilità dei diversi attori, che sarà possibile nel futuro affrontare le sfide poste dalla rivoluzione digitale al governo delle città – salvaguardare l'ambiente urbano e la comunità che lo abita, garantire il diritto alla casa, proteggere le risorse scarse, tutelare il lavoro – e, allo stesso tempo, pensare alle tante sfide globali in cui sono le città a dover giocare un ruolo da protagoniste, dalla mobilità sostenibile alla riconversione energetica.

(57) F. BRIA, *Barcelona is leading the fightback*, cit., p. 1 («*This is a new social pact – a new deal on data*»).

NOTA DI AGGIORNAMENTO: Con sentenza del 19 dicembre 2019 (C-390/18) la Corte di Giustizia ha stabilito che il servizio prestato da Airbnb dev'essere qualificato come «servizio della società dell'informazione», confermando così l'orientamento espresso dall'Avvocato Generale nell'Opinione del 30 aprile 2019, oggetto di commento nel presente articolo.