

PROCESSI DI REGOLAZIONE DELLA *SHARING ECONOMY*: OLTRE LA *SELF-REGULATION**

GIACOMO MENEGUS**

Sommario

1. Introduzione. – 2. *Sharing economy*: difficoltà definitorie. – 3. La regolazione agli albori della *sharing economy*: gli argomenti a favore della *self-regulation*... – 4. ...e gli orientamenti sovranazionali: *l'Agenda europea per l'economia collaborativa* e la comunicazione *Piattaforme online e Mercato unico digitale*. – 5. L'evoluzione concreta del panorama regolatorio negli Stati membri: il caso *Airbnb*... – 6. ...e i riflessi sul piano europeo: l'iniziativa della Commissione sugli affitti brevi. – 7. Critica agli argomenti a favore della *self-regulation*. – 8. Conclusioni: oltre la *self-regulation*.

Abstract

The paper investigates the regulatory processes in the sharing economy, an economic sector in which the technological factor plays a crucial role in shaping the regulatory intervention both by private and public actors. The aim is to evaluate, from a constitutional perspective, whether it is possible to rely on self-regulation by sharing economy actors (i.e. platforms and users). After having defined sharing economy, the arguments in favour of self-regulation and reputational mechanisms at the dawn of the sharing economy are outlined on the basis of existing literature and guidance instruments issued by the European Commission. Then, focusing on the case of the home-sharing platform Airbnb, how the regulatory processes tend to move beyond the approach based on self-regulation is shown. The paper also provides a practical and theoretical criticism of online reputational mechanisms as regulatory tools. The conclusion is that self-regulation alone is not an appropriate instrument to regulate sharing economy. Self-regulation is not fit to strike a balance between the interests of sharing economy actors on the one hand and the interests of other citizens and the public on the other.

Suggerimento di citazione

G. MENEGUS, *Processi di regolazione della sharing economy: oltre la self-regulation*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2021. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Il saggio è realizzato nell'ambito della ricerca PRIN 2017 *Self- and Co-regulation for Emerging Technologies: Towards a Technological Rule of Law* (SE.CO.R.E TECH) e costituisce una rielaborazione dell'intervento al Convegno *Processi normativi e tecnologie digitali*, tenutosi presso l'Università degli Studi di Macerata, 22 giugno 2021.

** Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Macerata.
Contatto: giacomo.menegus@unimc.it

1. Introduzione

Il continuo e repentino sviluppo delle tecnologie digitali in tutte le attività umane ha notoriamente prodotto un impatto dirompente sui meccanismi di regolazione. Accanto agli strumenti tradizionali, che per molti versi sono apparsi inadeguati a “tenere il passo” con l’innovazione, si sono andati affermando modelli di auto- e co-regolazione (spesso identificati con terminologia anglosassone come *self- e co-regulation*), nell’ambito dei quali il ruolo principale – se non egemone – nella produzione delle regole giuridiche è rivestito da soggetti privati, tra cui spiccano le grandi aziende del settore tecnologico.

Di fronte a tali fenomeni, lo studioso del Diritto costituzionale è chiamato ad interrogarsi tanto sulla legittimazione di queste nuove forme regolatorie, quanto sulla rispondenza delle stesse ai canoni ermeneutici della materia e, in particolare, alla necessità di limitare il potere (sia esso pubblico o privato) e di garantire la tutela dei diritti fondamentali¹.

Un settore nel quale il ricorso a questi modelli regolatori è particolarmente diffuso è quello della cd. *sharing economy*. In quest’ambito – che si tenterà di meglio definire poi (*infra* par. 2) – lo sviluppo di meccanismi di *self-regulation* appare particolarmente interessante perché la presenza del fattore tecnologico (rappresentato dalle piattaforme di intermediazione) si accompagna spesso all’interessamento di settori dell’economia usualmente caratterizzati da un uso piuttosto intenso di regolazione tradizionale (si pensi ai casi del trasporto pubblico non di linea o della ricettività turistica).

Al fine di orientare e gestire le proprie attività e quelle degli utenti, gli operatori della *sharing economy* – che per una serie di ragioni si collocano al confine o al di fuori delle trame della disciplina esistente² – fanno ampio ricorso alla *self-regulation*, intesa sia come auto-regolazione vera e propria (anche e

¹ Per questa impostazione si v., da ultimo, M. BETZU, *Poteri pubblici e poteri privati nel mondo digitale*, in *Rivista “Gruppo di Pisa”*, n. 2/2021, 166 ss.; con specifico riferimento al tema della *sharing economy* e in termini in parte analoghi cfr. S. RANCHORDÁS, *Public Values, Private Regulators: Between Regulation and Reputation in the Sharing Economy*, in *Law & Ethics of Human Rights*, Vol. 13, n. 2/2019, 204 ss.

² V. *infra* par. 3.

soprattutto a livello di singola impresa)³, sia ai cd. meccanismi reputazionali, implementati dalle piattaforme e alimentati dai relativi utenti⁴.

Questa impostazione – che si potrebbe definire *post-regolatoria*⁵ – è stata promossa tanto dai principali attori del nuovo modello economico emergente, tanto da una parte della letteratura (specie di matrice socio-economica), che ne ha sostenuto le potenzialità benefiche in termini di efficienza ed innovazione con argomenti (illustrati nel par. 3) che sono stati accolti – almeno entro certi limiti – anche dalle istituzioni europee, interessate a favorire (o quantomeno non ostacolare) lo sviluppo di un settore che appariva già agli albori particolarmente promettente in termini di crescita (par. 4).

A fronte di tali premesse, lo scopo del saggio è quello di verificare se sia ammissibile (e in quale misura), in una prospettiva costituzionalistica, il ricorso alla *self-regulation* nei termini in cui si configura attualmente nella *sharing economy*. Ovvero, per dirla altrimenti, se la *self-regulation* sappia rispondere a quell'esigenza di contemperamento degli interessi in gioco, tutela dei diritti e salvaguardia dei presidi democratici che il costituzionalismo contemporaneo esige.

A tal fine, si procede dapprima a tratteggiare l'evoluzione concreta del panorama regolatorio della *sharing economy* a valle della riflessione dottrinale e degli strumenti di orientamento europei di cui sopra. Non potendo esaminare diffusamente tutti i settori interessati, si è deciso di concentrare l'attenzione sul

³ Ai fini dell'analisi si fa riferimento ad un concetto ampio di *self-regulation*, sulla scorta di MICHÈLE FINCK, (cfr. ID., *Digital Regulation: Designing a Supranational Legal Framework for the Platform Economy*, in *LSE Legal Studies Working Papers*, n. 15/2017, spec. 9, disponibile al seguente link: <https://ssrn.com/abstract=2990043> – cui si farà riferimento per le citazioni nel prosieguo; pubblicato anche in *European Law Review*, Vol. 43, n. 1/2018, 47 ss.), la quale – partendo dalla categorizzazione proposta da J. BLACK, *Constitutionalising Self-Regulation*, in *Modern Law Review*, Vol. 59, n. 1/1996, 27 – ritiene di includere nella *self-regulation* anche quella che Black definisce *individualised regulation* («*regulation which is tailored to the individual firm*»). La scelta di Finck in tal senso si fonda sulla condivisibile osservazione per cui il dibattito odierno si concentra essenzialmente su questa tipologia di auto-regolazione, riflettendo il fatto che le singole piattaforme sono già *de facto* regolatori. Va tuttavia evidenziato che, nell'ambito del diritto dell'Unione europea, tale terminologia assume un significato ben più preciso e circoscritto: con *autoregolamentazione* si intende infatti «la possibilità lasciata agli operatori economici, alle parti sociali, alle organizzazioni non governative o alle associazioni, di adottare tra di loro e per sé stessi orientamenti comuni a livello europeo (in particolare codici di condotta o accordi settoriali)»; v. *Progetto interistituzionale — “Legiferare meglio”*, in *G.U.U.E.*, n. C 321 del 31/12/2003, p.to 22.

⁴ La tendenza maggioritaria riscontrabile in dottrina è per l'inclusione degli *online reputational mechanism* tra le forme di *self-regulation* (per tutti, cfr. M. COHEN, A. SUNDARARAJAN, *Self-Regulation and Innovation in the Peer-to-Peer Sharing Economy*, in *The University of Chicago Law Review Dialogue*, Vol. 82, 2015, 116 ss.). Per una diversa prospettiva, che li considera come una “nuova forma di privatizzazione della regolazione”, cfr. S. RANCHORDÁS, *Public Values, Private Regulators: Between Regulation and Reputation in the Sharing Economy*, cit., 232-233.

⁵ Cfr. M. CANTERO GAMITO, *Regulation.com: self-regulation and contract governance in the platform economy: a research agenda*, in *European Journal of Legal Studies*, Vol. 9, n. 2/2017, 53 ss.

cd. *home sharing*, che vede tra i principali attori economici la piattaforma *Airbnb*⁶. Si potrà così riscontrare come la *self-regulation* abbia mostrato molteplici limiti, al punto da spingere le autorità pubbliche, a livello nazionale e sovranazionale, a ricorrere a più tradizionali ed incisivi interventi regolatori (parr. 5-6). Accanto alla ricostruzione dei tratti salienti dell'evoluzione della disciplina della *sharing economy*, verranno anche ripresi gli argomenti posti a fondamento e giustificazione della auto-regolazione (nella duplice accezione descritta) già illustrati nel par. 3, per sottoporli ad una revisione critica sia sul piano teorico, sia su quello pratico (par. 7). Nelle conclusioni, assodata l'inadeguatezza dell'auto-regolamentazione ad assolvere ai compiti propri della normazione in chiave costituzionalistica, si tenterà di indicare alcune ipotesi per andare "oltre la *self-regulation*" (par. 8).

2. *Sharing economy*: difficoltà definitorie

L'espressione *sharing economy* è ormai entrata nel linguaggio comune da diversi anni⁷ e ricorre con una certa frequenza anche nel dibattito pubblico. Quando però si tenta di chiarire cosa si intenda precisamente con *sharing economy* sorgono incertezze e difficoltà, che risultano a maggior ragione problematiche per lo studio del diritto, scienza definitoria per eccellenza⁸. D'altra parte, va osservato come il termine risenta inevitabilmente, oltre che delle molteplici sfaccettature del fenomeno, anche delle diverse prospettive da cui è stato investigato e delle diverse scienze sociali che si sono esercitate sul tema.

Per meglio inquadrare il campo d'indagine e cogliere quanto i contorni della *sharing economy* risultino sfumati, conviene allora tratteggiare dapprima alcune delle principali definizioni accreditatesi in ambiti estranei a quello giuridico⁹, per poi riprendere la definizione dettata dalla Commissione europea,

⁶ Altri esempi possono essere *Wimdu*, *Vrbo* (in precedenza nota come *Homeaway*), *Housetrip*. Va peraltro evidenziato che anche OTA (*Online Travel Agencies*) come *Booking* e *Expedia* hanno ampliato la loro offerta includendo, accanto alle strutture ricettive anche i cd. affitti brevi. Sempre per ragioni di sintesi si limiterà l'indagine al contesto europeo, inteso come diritto sovranazionale e principali esempi di regolazione statale o sub-statale (anche qui operando una necessaria selezione dei casi).

⁷ L'espressione risulta introdotta nell'*Oxford Dictionary* nel 2015, ma si era andata affermando già a partire dal 2008.

⁸ È significativo in tal senso che l'opera collettanea N.M. DAVIDSON, M. FINCK, J.J. INFRANCA (eds), *The Cambridge Handbook of the Law of the Sharing Economy*, CUP, Cambridge, 2018, ospiti nell'introduzione una sezione intitolata "A word on nomenclature", nella quale si riconosce l'esistenza delle molteplici espressioni e sfumature di significato del termine, rimettendo agli Autori dei singoli contributi il compito di esercitare un'*actio finium regundorum*.

⁹ Cfr., per alcune indicazioni introduttive, M. BERNARDI, *Un'introduzione alla Sharing Economy*, Milano, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, 2015, disponibile al seguente link: https://boa.unimib.it/retrieve/handle/10281/116789/167622/UN%27INTRODUZIONE%20ALLA%20SHARING%20ECONOMY_BERNARDI.pdf. Spunti descrittivi si ritrovano anche in N. RAMPAZZO, *Rifkin e Uber. Dall'età dell'accesso all'economia dell'eccesso*, in *Il diritto dell'informazione e*

che dalle prime si discosta parzialmente – sotto certi profili anche in maniera significativa – al punto da preferire una diversa formulazione, ossia quella di *collaborative economy* (tradotta in italiano in genere come *economia della collaborazione* o *economia collaborativa*).

Una prima autorevole definizione di taglio non giuridico è quella offerta dalla *guru* della *sharing economy*, Rachel Botsman, docente alla Oxford University e autrice con Roo Rogers del *best-seller* “*What’s Mine is Yours: How Collaborative Consumption is Changing the Way We Live*”, saggio che per molti versi ha preconizzato il successo di questo peculiare modello economico¹⁰. Nel tentativo di tracciare i confini rispetto ad altri ambiti affini, l’autrice ha sottolineato come per *sharing economy* debba intendersi un sistema basato sulla *condivisione* di beni o servizi *sottoutilizzati*, informato a principi etici quali trasparenza, umanità, autenticità ecc.¹¹. Secondo Botsman rientrano in questo modello, ad esempio, *Airbnb*, la piattaforma di *home sharing* che consente di affittare per brevi periodi stanze o intere case inutilizzate¹²; oppure *BlaBlaCar*, la piattaforma attraverso cui si possono offrire passaggi in auto a modici prezzi in cambio di un contributo alle spese di viaggio¹³. Diverso invece il significato da attribuirsi a termini come *collaborative consumption*, *peer-to-peer economy* o ancora *on-demand economy*, spesso ritenuti intercambiabili con quello di *sharing economy*, ma invero differenti, sebbene concettualmente prossimi o talora in parte sovrapponibili.

Con il primo – *consumo collaborativo* – si andrebbero ad individuare quelle attività che, reinventando pratiche tradizionali di mercato (noleggio, prestito, scambio, baratto, dono) attraverso l’impiego della tecnologia, ne amplificano il potenziale su una scala impensabile prima dell’avvento di *internet*. Un esempio in tal senso sarebbe *Zipcar*¹⁴, servizio di *car sharing* su scala mondiale, ma anche la nota piattaforma *eBay*. Nel secondo caso (anche detto *peer-economy*),

dell’informatica, n. 6, 2015, 957 ss., spec. 957-959, nonché – in chiave sociologica – F. RAMELLA, C. MANZO, *L’economia della collaborazione. Le nuove piattaforme digitali della produzione e del consumo*, il Mulino, Bologna, 2019, 65-71.

¹⁰ R. BOTSMAN, R. ROGERS, *What’s Mine Is Yours: The Rise of Collaborative Consumption*, HarperBusiness, New York, 2010; ora disponibile in tr. it. *Il consumo collaborativo, ovvero quello che è mio è anche tuo*, FrancoAngeli, Milano, 2017.

¹¹ L’Autrice ha sentito la necessità di ritornare sul significato di *sharing economy* in più occasioni dopo la pubblicazione del saggio. Lo sforzo definitorio qui sintetizzato può ritrovarsi in R. BOTSMAN, *Defining The Sharing Economy: What Is Collaborative Consumption–And What Isn’t?*, in *Fast Company*, 27 maggio 2015, disponibile al seguente link: <https://www.fastcompany.com/3046119/defining-the-sharing-economy-what-is-collaborative-consumption-and-what-isnt>; nonché precedentemente ID., *The Sharing Economy Lacks A Shared Definition*, in *Fast Company*, 21 novembre 2013, disponibile al seguente link: <https://www.fastcompany.com/3022028/the-sharing-economy-lacks-a-shared-definition>.

¹² Si v. <https://www.airbnb.it>.

¹³ Si v. <https://www.blablacar.it>.

¹⁴ Si v. <https://www.zipcar.com/how-it-works>.

è invece la connessione tra pari (P2P), fondata sull'instaurazione di un rapporto di fiducia, a rappresentare la caratteristica principale (qui l'esempio fatto da Botsman è *Etsy*, piattaforma per l'*e-commerce* di prodotti artigianali o *vintage*). Il concetto di *on-demand economy* va invece ad individuare quelle attività in cui la presenza di piattaforme consente di collegare immediatamente utenti e fornitori per la prestazione di beni o servizi: è il caso della notissima compagnia di *ride sharing* *Uber*.

Tutte queste pratiche – sempre secondo Botsman – sarebbero riconducibili al concetto più generale di *collaborative economy*, ossia «un'economia basata su reti distribuite e a loro volta formate da comunità e individui interconnessi, in opposizione ad istituzioni centralizzate, che trasforma le modalità con cui produciamo, consumiamo, finanziamo ed impariamo»¹⁵.

Come emerge da questa prima sistematizzazione, la *sharing economy* si caratterizza dunque per essere una branca specifica dell'economia collaborativa, in cui l'elemento saliente – che la distingue dalle altre pratiche – è la capacità di liberare risorse sottoutilizzate (c.d. *idling capacity*)¹⁶: ne deriva che solo alcune delle piattaforme generalmente ricondotte sotto questa etichetta possono, in quest'ottica, dirsi davvero *sharing* (ad es. *Airbnb* o *BlaBlaCar*), mentre altrettanto non si può fare per altre (come ad es. *Uber*).

Un differente tentativo di definire la *sharing economy* è stato compiuto da Arun Sundararajan, economista della Stern School of Business, New York University, autore dell'altro testo di riferimento sul tema: “*The Sharing Economy: The End of Employment and the Rise of Crowd-Based Capitalism*”¹⁷. Benché accetti di impiegare la dizione di *sharing economy* impostasi nell'uso comune, Sundararajan avverte che in realtà gran parte di quello che viene contrassegnato come *sharing* va ben oltre la mera condivisione e l'impiego di beni e servizi sottoutilizzati. Suggerisce dunque l'impiego del termine più preciso di *crowd-based capitalism* (ovvero *capitalismo fondato sulle masse*) per significare il trasferimento dell'organizzazione delle attività economiche dall'imprenditore alle masse, nel senso che l'imprenditoria in questo modello economico

¹⁵ R. BOTSMAN, *Defining The Sharing Economy: What Is Collaborative Consumption—And What Isn't?*, cit.

¹⁶ Anche altri Autori, come A. STEPHANY, *The Business of Sharing: Making It in the New Sharing Economy*, Palgrave Macmillan, Hampshire New York, 2015, evidenziano la capacità di trarre valore da “*underutilized assets*”. In tal senso, cfr. pure F. RAMELLA, C. MANZO, *L'economia della collaborazione. Le nuove piattaforme digitali della produzione e del consumo*, cit., 66-67, i quali riprendono poi – oltre alle categorizzazioni qui proposte – anche le riflessioni in prospettiva sociologica di J. SCHOR, *Debating the Sharing Economy*, ottobre 2014, disponibile al seguente link: <https://greattransition.org/publication/debating-the-sharing-economy>, e ora in tr. it. *Il dibattito sulla sharing economy*, in G. SMORTO, T. BONINI (a cura di), *Shareable! L'economia della condivisione*, Edizioni di Comunità, Roma, 2017.

¹⁷ A. SUNDARARAJAN, *The Sharing Economy: The End of Employment and the Rise of Crowd-Based Capitalism*, MIT press, Cambridge (MA), 2016.

verrebbe ad essere distribuita tra una popolazione di micro-imprenditori¹⁸: «Una nuova architettura sociale, dove il consumatore diventa sia fruitore che produttore di beni e servizi», per dirla con Sundararajan¹⁹. Tra le altre cose, sarebbero elementi caratterizzanti di questo “capitalismo delle folle”, da un lato, il superamento dei sistemi centralizzati di produzione e delle gerarchie che contraddistinguono l’organizzazione d’impresa; dall’altro lato, il venir meno di chiare linee di demarcazione tra attività professionale e personale, nonché tra lavoro dipendente a tempo pieno e lavoro del tutto occasionale²⁰.

A fronte di una definizione così ampia, è evidente che il *range* delle pratiche che possono essere ricondotte alla *sharing economy* si allarga: oltre ai casi già citati di *Airbnb* e *BlaBlaCar*, anche *Uber* si presta a rientrare sotto l’ombrello del *crowd-based capitalism*, così come le varie compagnie di *food delivery* (quali *JustEat*²¹, *Deliveroo*²², *Glovo*²³) o ancora le piattaforme come *Taskrabbit* (attraverso la quale si può richiedere la realizzazione di piccoli lavori domestici da parte di utenti non professionisti)²⁴.

Questi ultimi esempi consentono di introdurre un ulteriore termine piuttosto in voga nel dibattito pubblico e spesso usato in modo intercambiabile con *sharing economy*, ossia quello di *gig economy* (tradotto in italiano come “economia dei lavoretti”²⁵). In questo caso, il *focus* si sposta dalla condivisione (Botsman) e dalla creazione di micro-imprenditorialità diffusa (Sundararajan) al rapporto di lavoro, per sottolineare come il modello economico non sia più basato sulle tradizionali prestazioni lavorative stabili e continuative, ma sul lavoro a chiamata, occasionale e temporaneo. Talora ciò assume contorni positivi²⁶, nei termini di una maggiore flessibilità e dell’assenza di vincoli; molto più frequentemente si colora di un’accezione fortemente negativa, volta ad

¹⁸ A. SUNDARARAJAN, *The Sharing Economy: The End of Employment and the Rise of Crowd-Based Capitalism*, cit., 26 ss.

¹⁹ Dall’intervista di C.I. Colombo a Arun Sundararajan, pubblicata su *laStampa* (versione online), 24 settembre 2016, con il titolo “La sharing economy aumenta la possibilità di redistribuire la ricchezza”, disponibile al seguente link: <https://www.lastampa.it/cultura/2016/09/24/news/la-sharing-economy-aumenta-la-possibilita-di-redistribuire-la-ricchezza-1.34810563>.

²⁰ Cfr. A. SUNDARARAJAN, *The Sharing Economy: The End of Employment and the Rise of Crowd-Based Capitalism*, cit., spec. 26 ss.

²¹ Si v. <https://www.justeat.it>.

²² Si v. <https://deliveroo.it/>.

²³ Si v. <https://glovoapp.com>.

²⁴ Si v. <https://www.taskrabbit.it/>.

²⁵ Cfr. R. STAGLIANO, *Lavoretti. Così la sharing economy ci rende tutti più poveri*, Einaudi, Torino, 2018.

²⁶ Per un esempio in tal senso cfr. F. DEL PRATO, C. STAGNARO, *Take it easy, rider! Perché la flessibilità dei lavoretti è un valore e non un limite*, Istituto Bruno Leoni, Briefing Paper, No. 167, 13 luglio 2018.

evidenziare l'assenza di garanzie per i lavoratori e il perpetuarsi di meccanismi di sfruttamento delle classi più deboli da parte del capitale²⁷.

Ampliando ulteriormente lo sguardo non è mancato, infine, chi ha preferito l'espressione *platform economy*²⁸, volendo con ciò porre l'accento sull'elemento tecnologico comune a tutte le attività descritte, ossia la piattaforma o l'*app* che abilita e agevola l'interazione tra utenti.

A fronte della varietà ed ampiezza di significati che la *sharing economy* è arrivata ad assumere, la scelta della Commissione europea – che affronta il tema nel 2016, quando le diverse definizioni passate in rassegna si sono già affermate – si orienta verso una definizione piuttosto ampia ed inclusiva²⁹, nella quale però i caratteri più etici e l'elemento della condivisione tendono a scolorire.

Nella Comunicazione del 2016 *Un'agenda europea per l'economia collaborativa*³⁰ – di cui si approfondiscono alcuni aspetti nel par. 4 – la Commissione definisce l'economia collaborativa come:

«modelli imprenditoriali in cui le attività sono facilitate da *piattaforme di collaborazione* che creano un *mercato aperto per l'uso temporaneo di beni o servizi spesso forniti da privati*. L'economia collaborativa coinvolge tre categorie di soggetti: i) i prestatori di servizi che condividono beni, risorse, tempo e/o competenze e possono essere sia privati che offrono servizi su base occasionale (“pari”) sia prestatori di servizi nell'ambito della loro capacità professionale (“prestatori di servizi professionali”); ii) gli utenti di tali servizi; e iii) gli intermediari che mettono in comunicazione — attraverso una piattaforma online — i prestatori e utenti e che agevolano le transazioni tra di essi (“piattaforme di collaborazione”). Le transazioni dell'economia collaborativa generalmente non comportano un trasferimento di proprietà e possono essere effettuate a scopo di lucro o senza scopo di lucro»³¹.

Come si vede, l'area di attività economiche contrassegnate come *collaborative economy* si spinge ben oltre la definizione offertaci da Botsman. Gli elementi centrali della definizione sono, da un lato, le *piattaforme di collaborazione*

²⁷ Cfr., *ex pluribus*, il volume collettaneo A. SOMMA (a cura di), *Lavoro alla spina, welfare à la carte: lavoro e Stato sociale ai tempi della gig economy*, Meltemi, Milano, 2019.

²⁸ Cfr. ad es. I. PAIS, *La platform economy: aspetti metodologici e prospettive di ricerca*, in *Polis*, n. 1/2019, 143 ss.

²⁹ Riconosce un certo *pragmatismo* della Commissione M. FINCK, *The Sharing Economy and the EU*, in N.M. DAVIDSON, M. FINCK, J.J. INFRANCA (eds), *The Cambridge Handbook of the Law of the Sharing Economy*, cit., 262.

³⁰ Commissione europea, *Un'agenda europea per l'economia collaborativa*, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Bruxelles, 2.6.2016 COM(2016) 356 final.

³¹ Commissione europea, *Un'agenda europea per l'economia collaborativa*, cit., 3.

e, dall'altro, l'*uso temporaneo* di beni e servizi, senza riferimento alcuno alla condivisione o allo sfruttamento di potenzialità sottoutilizzate. Ciò porta ad escludere ad esempio le piattaforme dell'*e-commerce* – che facilitano transazioni che implicano un trasferimento di proprietà – ma copre tutti gli esempi fatti finora, dai diversi servizi di trasporto (*BlaBlaCar*, *Uber*, *Lyft*, ecc.), all'*home sharing* (*Airbnb* e simili)³², sino alla *gig economy* (servizi di *food delivery*, *Taskrabbit*, ecc.)³³.

Emerge così un'ambiguità di fondo – che permane anche nel dibattito pubblico su questo modello economico – di cui è bene avere contezza: in estrema sintesi, quello che è *sharing* (o meglio *collaborative economy* per la Commissione non implica necessariamente né condivisione né un rapporto diretto tra pari; elementi che invece sembrerebbero essere coesenziali al concetto espresso dal verbo inglese *to share* e sono fondamentali nella visione di Botsman. Nel “grande calderone” della *collaborative economy* europea rientrano senz'altro le attività autenticamente *sharing*, accanto alle quali si collocano però attività imprenditoriali che non hanno un'analoga caratterizzazione “etica”. Come vi rientra *BlaBlaCar*, vi rientra anche *Uber*; come è *collaborative economy Fairbnb*³⁴, così lo è anche *Airbnb* (anche quando ad affittare alloggi a breve termine sulla piattaforma sia una grande società immobiliare che dispone di centinaia di appartamenti).

Ai fini dell'analisi sui processi di *self-regulation* adottati nel settore, si prenderà a riferimento la definizione ampia data dalla Commissione, anche in considerazione del fatto che, al momento, non è possibile rinvenire nel nostro ordinamento né in quello europeo una disciplina specifica né una delimitazione giuridica delle attività propriamente di *sharing economy* (quanto meno nel

³² Considerati espressamente nella Comunicazione, che fa riferimento a «settore dei trasporti» e «settore degli alloggi per brevi soggiorni».

³³ La *gig economy* viene evocata solo indirettamente attraverso il riferimento al problema dell'inquadramento dei lavoratori come subordinati o autonomi. In nota è citato anche V. DE STEFANO, *The Rise of the 'Just-in-Time Workforce': On-Demand Work, Crowd Work and Labour Protection in the 'Gig-Economy'*, in *ILO Conditions of Work and Employment Series Working Paper*, No. 71, 2016 (Ginevra, ILO).

³⁴ Cooperativa per gli affitti brevi che aspira a ridurre gli impatti negativi prodotti sulle città dall'*overtourism* e si caratterizza per prevedere, in taluni contesti, la limitazione degli alloggi che il singolo proprietario può pubblicizzare sulla piattaforma (secondo la regola *one host – one house*) nonché la destinazione del 50% dei proventi alla realizzazione di progetti di comunità; si v. <https://fairbnb.coop/about-us/>. Per un confronto tra *Fairbnb* e *Airbnb* e una valutazione di quanto possano effettivamente dirsi “*sharing*” l'una e l'altra piattaforma, cfr. M.A. PETRUZZI, V. SHEPPARD, C. MARQUES, *Positioning Airbnb and Fairbnb in the sharing-exchange continuum*, in *Current Issues in Tourism*, 2019, disponibile al seguente link: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13683500.2019.1697650?journalCode=rcit20>

senso descritto da Botsman) rispetto a quelle di *collaborative economy* (nel senso descritto nell'Agenda europea)³⁵.

3. La regolazione agli albori della *sharing economy*: gli argomenti a favore della *self-regulation*...

Al di là degli aspetti più prettamente definitivi, l'avvento dei nuovi modelli economici descritti ha sollevato seri problemi di adattamento della disciplina normativa esistente, sia perché ha fatto emergere figure ibride difficilmente inquadrabili nelle tradizionali categorie giuridiche (si pensi al concetto di *prosumer*³⁶), sia perché ha reso assai labili molte distinzioni classiche (si pensi, ad esempio, a quella tra immobili destinati ad uso turistico-ricettivo e residenziale, oppure tra lavoro subordinato e autonomo)³⁷. Posti dinnanzi ad un fenomeno nuovo e di difficile comprensione, i regolatori pubblici hanno adottato spesso un approccio attendista³⁸, faticando ad intervenire con discipline organiche ed incisive.

Si è così verificato che le attività della *sharing economy* si sono sviluppate in un vero e proprio *vuoto normativo*³⁹ oppure sono andate collocandosi in una *zona grigia*⁴⁰ di incertezza sulla disciplina applicabile. L'assenza (o difficile individuazione e applicazione) della regolazione tradizionale – quella che nei contesti anglosassoni si direbbe *command-and-control* o *top-down regulation* – ha quindi lasciato ampio spazio alle piattaforme collaborative per sviluppare meccanismi di autoregolamentazione.

³⁵ Le iniziative legislative avviate in tal senso nel contesto italiano durante la XVII Legislatura non sono andate a buon fine; sul punto cfr. G. D'IPPOLITO, *Sharing economy: l'esperienza italiana della XVII legislatura alla luce degli orientamenti europei*, in *MediaLaws. Rivista di diritto dei media*, n. 2/2018, 298 ss.

³⁶ Termine con il quale si suole indicare come il fornitore di beni o servizi (*provider*) nei rapporti tra pari (P2P) sia sovente al tempo stesso un consumatore (*consumer*) e non un professionista; v. ad es. V. HATZOPOULOS, S. ROMA, *Caring for Sharing? The Collaborative Economy under the EU Law*, in *Common Market Law Review*, Vol. 54, n. 1/2017, 86. Naturalmente questa figura pone problemi non indifferenti soprattutto per l'applicazione della disciplina a tutela dei consumatori; cfr. ad es. V. HATZOPOULOS, *The Collaborative Economy and EU Law*, Hart Publishing, Oxford and Portland (Oregon), 2018, 44 ss.

³⁷ In tal senso efficacemente M. FINCK, *Digital Regulation: Designing a Supranational Legal Framework for the Platform Economy*, cit., 5.

³⁸ Un esempio di questo approccio è dato dall'Unione europea (v. par. 4); ma per molti versi anche lo stesso legislatore italiano, salvo pochi interventi settoriali, sembra aver sposato una linea attendista (v. *infra* par. 5).

³⁹ V. HATZOPOULOS, *The Collaborative Economy and EU Law*, cit., 190, parla ad esempio di «*regulatory void*».

⁴⁰ Il termine è spesso impiegato dai detrattori della *sharing economy* (in particolare dalle associazioni degli operatori tradizionali), ma si ritrova anche in dottrina e in documenti ufficiali; cfr., ad es., Parlamento europeo, *Risoluzione del Parlamento europeo del 15 giugno 2017 su un'agenda europea per l'economia collaborativa* (2017/2003(INI)), disponibile al seguente link: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0271_IT.pdf

Se da un lato era prevedibile che le imprese dell'economia collaborativa avessero tutto l'interesse a promuovere questa forma di "regolazione privata" per evitare di essere imbrigliate dai *lacci e laccioli* della normazione dei poteri pubblici, anche parte della letteratura non ha mancato di evidenziare le potenzialità benefiche di un cambio di prospettiva rispetto alla *sharing economy*⁴¹.

Nel senso di una promozione della *self-regulation* a discapito di forme di regolazione tradizionale si possono individuare una serie di argomenti ricorrenti, che in parte riprendono tesi solitamente spese in favore dell'autoregolazione in settori ad alta specializzazione tecnico-scientifica (si pensi all'industria chimica in materia ambientale) e in parte muovono dalle peculiarità proprie della *sharing economy*.

Un primo argomento fa leva sul fatto che le piattaforme – attraverso le quali si svolgono tutte (o la maggior parte) delle interazioni tra gli utenti – dispongono di una quantità di dati e informazioni di gran lunga superiore a quella che possono raccogliere i pubblici poteri⁴². Questa posizione di forza consentirebbe alle piattaforme di prendere decisioni più consapevoli e di intervenire con piena contezza sulle principali problematiche. Per fare qualche esempio, basti pensare che *Airbnb* gestisce tutti i pagamenti per i soggiorni brevi, consentendo all'azienda di avere un quadro completo dei proventi derivanti dalle attività svolte sulla stessa, mentre le autorità pubbliche devono affidarsi alle dichiarazioni degli utenti oppure intervenire con ispezioni e indagini piuttosto complesse⁴³. Sempre *Airbnb* conosce il numero esatto di notti per le quali un alloggio è stato prenotato, mentre le autorità devono ancora una volta affidarsi alle dichiarazioni degli utenti o intraprendere attività ispettive a campione, che comunque non riescono a restituire un quadro completo delle attività (dato che nelle principali destinazioni turistiche gli alloggi offerti su *Airbnb* sono migliaia)⁴⁴. Per di più le piattaforme della *sharing economy* sono in possesso delle

⁴¹ Cfr., tra gli altri, M. COHEN, A. SUNDARARAJAN, *Self-Regulation and Innovation in the Peer-to-Peer Sharing Economy*, cit.; A. THIERER, C. KOOPMAN, A. HOBSON, C. KUIPER, *How the Internet, the Sharing Economy, and Reputational Feedback Mechanisms Solve the 'Lemons Problem'*, in *University of Miami Law Review*, Vol. 70, No. 3, 2016, Mercatus Research Paper, disponibile al seguente link: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2610255; C. KOOPMAN, M.D. MITCHELL, A.D. THIERER, *The Sharing Economy and Consumer Protection Regulation: The Case for Policy Change*, in *The Journal of Business, Entrepreneurship & the Law*, Vol. 8, n. 2, 2015, Mercatus Research Paper, disponibile al seguente link: <https://ssrn.com/abstract=2535345>.

⁴² Cfr. V. HATZOPOULOS, *The Collaborative Economy and EU Law*, cit., 190; G. SMORTO, *Regulation (and Self-regulating) the Sharing Economy in Europe: An Overview*, in M. BRUGLIERI (eds), *Multidisciplinary Design of Sharing Services. Research for Development*, Springer, Cham, 2018, 120.

⁴³ La piattaforma si avvale di *Airbnb Payment Luxembourg S.A.* per fornire i servizi di pagamento on line e gestire i pagamenti del gruppo nell'Unione europea; in precedenza tali compiti erano affidati a *Airbnb Payments UK Ltd.* (ora solo per Svizzera e Regno Unito). Si v. <https://www.airbnb.it/help/article/2909/termini-del-servizio-di-pagamento>.

⁴⁴ Cfr. C. BUSCH, *Self-Regulation and Regulatory Intermediation in the Platform Economy*, in M. CANTERO GAMITO, H.-W. MICKLITZ (eds), *The Role of the EU in Transnational Legal Ordering*:

valutazioni dei servizi rese dagli utenti attraverso i meccanismi reputazionali (ossia la possibilità di recensire *online* il servizio di cui si è usufruito). Si tratta valutazioni che spesso riguardano non solo il fornitore, ma pure il fruitore: anche in questo caso vale l'esempio di *Airbnb*, nel quale alla valutazione data all'accoglienza da parte del *guest*-utente corrisponde una valutazione del comportamento dell'ospite da parte dell'*host*-utente⁴⁵. È evidente che una siffatta mole di informazioni circa qualità e caratteristiche delle prestazioni effettuate nella *sharing economy* non può essere ottenuta da altri soggetti⁴⁶.

Sempre su questa linea argomentativa si colloca pure l'argomento del "ritmo" dello sviluppo tecnologico: i regolatori tradizionali (e le assemblee legislative su tutti) non sarebbero in grado di seguire il rapido evolversi della tecnica, con il rischio che le norme di volta in volta adottate non solo non risultino adeguate, ma soprattutto siano destinate ad una rapida obsolescenza⁴⁷. Le piattaforme invece disporrebbero di una maggiore flessibilità e, trovandosi a gestire direttamente l'evoluzione degli strumenti tecnologici, potrebbero intervenire in modo tempestivo adattando le proprie regole.

Proprio il controllo del fattore tecnologico esercitato dalle piattaforme costituirebbe uno degli argomenti principali a favore di una *self-regulation* plasmata dagli attori della *sharing economy*. Il concetto di fondo è semplice e può essere riassunto nella tanto famosa (quanto abusata) formula coniata da Lawrence Lessig "*Code is Law*"⁴⁸. Detto altrimenti, per far sì che i propri utenti si conformino ad una data regola, le piattaforme non devono far altro che intervenire sul fattore tecnologico per rendere tecnicamente obbligati un dato comportamento o una data scelta⁴⁹. Se, ad esempio, la piattaforma vuole limitare il numero di pernottamenti annui per un singolo alloggio – il che avviene spesso sulla base di accordi della piattaforma di *home sharing* con le singole città – alla stessa basta disattivare automaticamente l'annuncio *online* al raggiungimento

Standards, Contracts and Codes, Edward Elgar, Cheltenham, 2019, 115 ss., disponibile anche al seguente link: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3309293 – cui si farà riferimento per le citazioni nel prosieguo; v. in part. 6-7.

⁴⁵ Per una descrizione dei tratti salienti del sistema reputazionale di *Airbnb*, cfr., per tutti, G. ZERVAS, D. PROSERPIO, *A First Look at Online Reputation on Airbnb, Where Every Stay is Above Average*, 20 dicembre 2020, disponibile al seguente link: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2554500.

⁴⁶ Cfr. S. RANCHORDÁS, *Public Values, Private Regulators: Between Regulation and Reputation in the Sharing Economy*, cit., 225 ss., per una rassegna della letteratura in tal senso e per l'efficace sintesi di questo argomento offerta dal CEO di *Airbnb*, Brian Chesky: «[C]ities can't screen as well as technologies can screen. Companies have these magical things called reputation systems...».

⁴⁷ Cfr. G. SMORTO, *Regulation (and Self-regulating) the Sharing Economy in Europe: An Overview*, cit., 121.

⁴⁸ L. LESSIG, *Code and Other Laws of Cyberspace*, Basic Books, New York, 1999.

⁴⁹ Cfr. M. FINCK, *Digital Regulation: Designing a Supranational Legal Framework for the Platform Economy*, cit., 12.

del tetto previsto. *Airbnb* ha inoltre dovuto confrontarsi con critiche crescenti a causa dei comportamenti discriminatori tenuti da diversi *host* ai danni di *guest* appartenenti a minoranze (nel contesto americano, soprattutto ospiti afro-americani, coppie *same sex* e persone disabili), cui veniva spesso rifiutata la prenotazione. L'azienda, tra le altre cose, ha perciò promosso la funzione *instant booking*, che consente ai *guest* di riservare la stanza o l'appartamento senza che l'*host* possa preventivamente verificarne il profilo⁵⁰.

Va osservato che pure nei casi in cui l'attività non si svolge integralmente *online* le piattaforme hanno un forte strumento di condizionamento dei comportamenti degli utenti. Laddove un utente si rendesse responsabile di gravi e ripetute violazioni delle regole della comunità degli utenti (che assumono spesso il nome di *community guidelines* o *standard*), la piattaforma può sospendere o eliminare definitivamente l'*account* dell'utente⁵¹. Anche in questo caso alcuni esempi sono utili: le *community guidelines* di *Uber* prevedono, tra l'altro, il *delisting* (cancellazione) dell'autista-utente che abbia tenuto comportamenti inappropriati, danneggiato beni altrui, cercato contatti non voluti con i passeggeri dopo la corsa, violato la normativa locale⁵². Benché non abbia la stessa efficacia preventiva delle suesposte regole tecniche *ex ante*, anche questa forma di intervento regolatorio *ex post* mostra una certa carica dissuasiva rispetto a comportamenti in violazione delle regole, dato che la sanzione può provocare la perdita radicale delle possibilità di guadagno dell'utente.

Secondo parte della dottrina sarebbe inoltre riscontrabile, a fronte della spiccata capacità delle piattaforme collaborative di correggere i fallimenti del mercato, l'inefficacia di molta parte della regolazione tradizionale, che finirebbe spesso per essere il frutto della "cattura del regolatore" da parte degli *incumbents*, ossia degli operatori tradizionali dei mercati in cui fanno il loro ingresso le piattaforme della *sharing economy* (un caso che viene spesso evocato in tal senso è quello della *lobby* dei taxisti rispetto ad *Uber*)⁵³.

Le piattaforme avrebbero d'altronde un forte interesse al corretto funzionamento delle transazioni che si svolgono per loro tramite e pertanto sarebbero portate ad adottare i migliori accorgimenti e tutte le regole necessarie a fare in

⁵⁰ Si v. M. LUCA, M.H. BAZERMAN, *What Data Experiments Tells Us about Racial Discrimination on Airbnb*, 19 giugno 2020, al seguente link: <https://www.fastcompany.com/90460723/airbnbwhileblack-the-inside-story-of-airbnbs-racism-problem>. Per un'analisi dei comportamenti discriminatori sulla piattaforma, cfr. B. EDELMAN, M. LUCA, *Digital Discrimination: The Case of Airbnb.com*, Harvard Business School Working Paper 14-054, 10 gennaio 2014.

⁵¹ Cfr. C. BUSCH, *Self-Regulation and Regulatory Intermediation in the Platform Economy*, cit., 4-5.

⁵² Si v. <https://www.uber.com/us/en/drive/basics/uber-community-guidelines/>. Cfr. M. FINCK, *Digital Regulation: Designing a Supranational Legal Framework for the Platform Economy*, cit., 11.

⁵³ Per questo argomento si v. C. KOOPMAN, M.D. MITCHELL, A.D. THIERER, *The Sharing Economy and Consumer Protection Regulation: The Case for Policy Change*, cit.

modo che non si realizzino inconvenienti o comportamenti negativi⁵⁴. Si è evidenziato infatti che il successo delle piattaforme collaborative risiede nella capacità di creare un rapporto di fiducia tra gli utenti, da un lato, e tra gli utenti e la piattaforma, dall'altro: fiducia che risulta decisiva per spingere i molti soggetti non professionisti che animano la *sharing economy* ad offrire e ricevere beni e servizi da sconosciuti (spesso) a loro volta non professionisti⁵⁵.

Altri argomenti chiamano invece in causa direttamente il ruolo assunto dagli utenti delle piattaforme in virtù della presenza dei meccanismi reputazionali *online*⁵⁶. Da un lato, gli utenti attraverso le proprie recensioni e i contributi informativi alla *community* concorrerebbero alla definizione delle regole da parte delle piattaforme e alla valutazione dei servizi, secondo un sistema che può definirsi partecipativo e democratico (si è sintetizzato infatti l'argomento sotto il nome di "*democratic legitimacy*"⁵⁷): «le informazioni sulla qualità o la sicurezza dei servizi nella *sharing economy* non sono esclusivamente nelle mani di uno o due pubblici ufficiali ma sono distribuite tra un ampio numero di utenti»⁵⁸. Dall'altro lato, in considerazione della possibilità di contribuire in via diretta alla valutazione del servizio, vi sarebbe pure una sorta di *informational legitimacy*⁵⁹, dal momento che le piattaforme non eserciterebbero alcuna interferenza sui contenuti delle recensioni, che conserverebbero un carattere di autenticità e attendibilità.

4. ...e gli orientamenti sovranazionali: l'Agenda europea per l'economia collaborativa e la comunicazione Piattaforme online e Mercato unico digitale

Gli argomenti in punto di regolazione degli attori della *sharing economy* e della letteratura più favorevole alle piattaforme hanno inizialmente fatto breccia nella Commissione europea.

Nell'ottobre 2015, dopo aver avviato un ampio percorso di studio e valutazione sul ruolo crescente delle piattaforme nell'economia – nell'ambito del quale una specifica attenzione è stata rivolta proprio alla *collaborative*

⁵⁴ In tal senso v. M. COHEN, A. SUNDARARAJAN, *Self-Regulation and Innovation in the Peer-to-Peer Sharing Economy*, cit. Cfr. altresì, per l'esposizione sintetica di questa tesi, V. HATZOPOULOS, *The Collaborative Economy and EU Law*, cit., 190; G. SMORTO, *Regulation (and Self-regulating) the Sharing Economy in Europe: An Overview*, cit., 121.

⁵⁵ Cfr. sempre V. HATZOPOULOS, *The Collaborative Economy and EU Law*, cit., 190; G. SMORTO, *Regulation (and Self-regulating) the Sharing Economy in Europe: An Overview*, cit., 121.

⁵⁶ Cfr., per l'illustrazione e l'analisi critica di questi argomenti, S. RANCHORDÁS, *Public Values, Private Regulators: Between Regulation and Reputation in the Sharing Economy*, cit., spec. 229 ss.

⁵⁷ S. RANCHORDÁS, *Public Values, Private Regulators: Between Regulation and Reputation in the Sharing Economy*, cit., 229-231.

⁵⁸ *Ibidem* (traduzione dall'inglese di chi scrive).

⁵⁹ S. RANCHORDÁS, *Public Values, Private Regulators: Between Regulation and Reputation in the Sharing Economy*, cit., 231-232.

*economy*⁶⁰ – la Commissione adotta la comunicazione *Migliorare il mercato unico: maggiori opportunità per i cittadini e per le imprese*⁶¹. In questa sede, dopo aver illustrato le grandi potenzialità in termini di sviluppo e crescita del settore⁶², si annuncia l'intenzione di adottare un'Agenda sul tema per dettare «orientamenti sulle modalità di applicazione del diritto UE vigente ai modelli di *business* dell'economia collaborativa»⁶³.

Segue la comunicazione *Le piattaforme online e il mercato unico digitale. Opportunità e sfide per l'Europa* del 25 maggio 2016, nella quale si comincia a delineare il favore della Commissione per un approccio regolatorio minimalista: si afferma infatti che «la necessità di favorire il ruolo innovativo delle piattaforme comporta che tutte le misure normative future proposte a livello di UE dovranno *trattare soltanto problemi chiaramente circoscritti* relativi a un tipo specifico di piattaforme online o a un'attività specifica che queste svolgono», e si evidenzia come «*l'economia collaborativa [sia] un buon esempio di un settore in cui norme ideate per la fornitura di servizi tradizionali e spesso locali possono essere di intralcio per modelli aziendali basati sulle piattaforme online*». Il ritrarsi della regolazione tradizionale porta dunque al riconoscimento di «*un ruolo importante*» alle «*misure di auto-regolamentazione e co-regolamentazione basate su principi di riferimento*»⁶⁴.

⁶⁰ Tutta la documentazione relativa alle iniziative della Commissione sull'economia collaborativa può essere rinvenuta sul sito della Commissione: https://ec.europa.eu/growth/single-market/services/collaborative-economy_en.

⁶¹ Cfr. Commissione europea, *Migliorare il mercato unico: maggiori opportunità per i cittadini e per le imprese*, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Bruxelles, 28 ottobre 2015 COM(2015) 550 final.

⁶² «L'economia collaborativa assicura ai consumatori una scelta più vasta e prezzi più bassi e alle *startup* innovative e alle imprese europee esistenti opportunità di crescita, sia nel loro paese che all'estero. Accresce altresì l'occupazione e permette ai lavoratori di beneficiare di una maggiore flessibilità, da microattività non professionali a un'imprenditorialità a tempo parziale. Le risorse possono essere utilizzate in maniera più efficiente, accrescendo in tal modo la produttività e la sostenibilità»; cfr. Commissione europea, *Migliorare il mercato unico: maggiori opportunità per i cittadini e per le imprese*, cit., 3-4. In termini altrettanto positivi si v. la pressoché coeva comunicazione sul completamento del mercato unico digitale; cfr. Commissione europea, *Strategia per il mercato unico digitale in Europa*, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Bruxelles, 6 ottobre 2015 COM(2015) 192 final, 12: «Anche l'ascesa dell'economia collaborativa apre possibilità di maggiore efficienza, di crescita e di occupazione grazie all'ampliamento della scelta disponibile al consumatore, ma in potenza pone anche nuove questioni di regolamentazione».

⁶³ Commissione europea, *Migliorare il mercato unico: maggiori opportunità per i cittadini e per le imprese*, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Bruxelles, 28 ottobre 2015 COM(2015) 550 final, 4.

⁶⁴ Commissione europea, *Le piattaforme online e il mercato unico digitale. Opportunità e sfide per l'Europa*, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Bruxelles, 25 maggio 2016 COM(2016) 288 final, 5-6 (corsivi aggiunti). È bene sottolineare come, in quest'ambito, la Commissione faccia riferimento

L'agenda annunciata nel 2015 viene finalmente adottata il 2 giugno 2016⁶⁵, nella forma di una comunicazione, diretta non solo a fornire indicazioni non vincolanti sull'applicazione del diritto europeo alle attività dell'economia collaborativa, ma pure a formulare «raccomandazioni per gli Stati membri allo scopo di sostenere uno sviluppo equilibrato dell'economia collaborativa»⁶⁶. Anche in questo frangente la Commissione non manca di ribadire le potenzialità della *sharing economy*⁶⁷ e insiste affinché gli Stati membri mostrino cautela nell'intervenire nel settore, dato che le peculiarità dello stesso escluderebbero in molti frangenti la necessità di un apporto pubblico: «le autorità nazionali devono generalmente prendere in considerazione le specificità dei modelli imprenditoriali dell'economia collaborativa, come pure gli strumenti che essi possono mettere a disposizione per affrontare le questioni di ordine pubblico, quali quelle relative all'accesso, alla qualità o alla sicurezza. Ad esempio, i sistemi di reputazione e di valutazione o altri meccanismi volti a scoraggiare comportamenti dannosi da parte degli operatori del mercato possono, in alcuni casi, ridurre i rischi per i consumatori derivanti da asimmetrie informative. Ciò può contribuire a un miglioramento della qualità dei servizi e potenzialmente ridurre la necessità di taluni elementi della regolamentazione, a condizione che si possa riporre adeguata fiducia nella qualità delle recensioni e delle valutazioni»⁶⁸.

L'Agenda europea per l'economia collaborativa affronta cinque temi principali – requisiti di accesso al mercato, responsabilità, tutela degli utenti, lavoro nell'economia collaborativa (autonomo e subordinato), tassazione – per ciascuno dei quali individua la disciplina europea rilevante, offre indicazioni per

al concetto di auto-regolazione non nel senso ampio accolto in questo scritto, ma piuttosto nel senso di «possibilità lasciata agli operatori economici, alle parti sociali, alle organizzazioni non governative o alle associazioni, di adottare tra di loro e per sé stessi orientamenti comuni a livello europeo (in particolare codici di condotta o accordi settoriali)»; v. *supra* nt. 3.

⁶⁵ Commissione europea, *Un'agenda europea per l'economia collaborativa*, cit.; per alcune prime analisi, cfr. A. DELL'ATTI, *L'Agenda Europea per la c.d. economia collaborativa*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, n. 2/2016, 107 ss.; G. BRONZINI, *L'Agenda europea sull'economia collaborativa. Much ado about nothing?*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, n. 3/2016, 259 ss.; C. CAUFFMAN, *The Commission's European Agenda for the Collaborative Economy – (Too) Platform and Service Provider Friendly?*, in *Journal of European Consumer and Market Law*, Vol. 5, n. 6/2016, 235 ss.

⁶⁶ Commissione europea, *Le piattaforme online e il mercato unico digitale. Opportunità e sfide per l'Europa*, cit., 4.

⁶⁷ «L'economia collaborativa crea nuove opportunità per i consumatori e gli imprenditori. La Commissione ritiene quindi che possa dare un contributo importante alla crescita e all'occupazione nell'Unione europea, se promossa e sviluppata in modo responsabile»; cfr. Commissione europea, *Un'agenda europea per l'economia collaborativa*, cit., 2.

⁶⁸ Commissione europea, *Un'agenda europea per l'economia collaborativa*, cit., 4 (corsivi aggiunti). La Commissione si spinge a suggerire agli Stati membri di «cogliere l'opportunità di riesaminare, semplificare e modernizzare i requisiti di accesso al mercato che sono generalmente applicabili agli operatori del mercato, mirando a esentare gli operatori dagli oneri normativi superflui, indipendentemente dal modello imprenditoriale adottato, e ad evitare la frammentazione del mercato unico»; cfr. Commissione europea, *Un'agenda europea per l'economia collaborativa*, cit., 8.

l'applicazione della stessa, delinea possibili interventi circoscritti, raccomandando talora agli Stati membri uno specifico approccio regolatorio. In estrema sintesi, la linea interpretativa principale che emerge dalla comunicazione è quella per cui le piattaforme della *collaborative economy* dovrebbero di massima considerarsi intermediari della società dell'informazione, disciplinate pertanto dalla cd. *direttiva sull'e-commerce*⁶⁹ (con tutto ciò che ne consegue in termini di limitazione dei requisiti per l'accesso al mercato, limitazioni di responsabilità, ecc.); rispetto agli utenti e ai servizi prestati grazie alle piattaforme dovrebbe invece trovare applicazione la normativa di volta in volta pertinente (ad es. la cd. *direttiva Servizi*)⁷⁰. Solo nell'ipotesi in cui una piattaforma dovesse risultare anche fornitrice del servizio sottostante – sulla base di una valutazione condotta caso per caso secondo indici suggeriti dalla Commissione⁷¹ – dovrebbe trovare applicazione, anche rispetto alla piattaforma, la disciplina applicabile al servizio⁷².

La dottrina che si è occupata dell'Agenda ha descritto la cautela mostrata dalla Commissione verso nuovi interventi regolatori come un approccio “*wait-and-see*”⁷³, che sarebbe giustificato essenzialmente dalla necessità di non ostacolare il pieno e proficuo sviluppo di un settore in rapida crescita, rispetto al quale l'economia europea scontava peraltro un ritardo non indifferente rispetto ai principali *competitor* internazionali, ossia USA e Cina. Non sono mancate tuttavia voci critiche, che hanno colto un atteggiamento sin troppo accondiscendente ed ottimista, e hanno sostenuto come la presenza di sistemi reputazionali o la scala ridotta di molte attività *sharing* non siano argomenti sufficienti per rimuovere le preoccupazioni per la tutela dell'interesse pubblico (e quindi la necessità di un nuovo intervento regolatorio)⁷⁴. Si è detto efficacemente che «la Comunicazione della Commissione sembra essere assai ben disposta a cedere alla retorica del lato dell'offerta della *sharing economy* (piattaforme e fornitori di servizi) che usa termini idealistici come “condivisione” e

⁶⁹ Direttiva 2000/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 giugno 2000, *relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno* (“*direttiva sul commercio elettronico*”).

⁷⁰ Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, *relativa ai servizi nel mercato interno*.

⁷¹ Le piattaforme fornirebbero il servizio sottostante – oltre all'attività di intermediazione *online* – quando definiscono il prezzo del servizio, altre condizioni contrattuali fondamentali e quando dispongono della proprietà dei beni impiegati per l'erogazione del servizio; cfr. Commissione europea, *Un'agenda europea per l'economia collaborativa*, cit., 6-7.

⁷² *Ibidem*.

⁷³ Così, tra gli altri, V. HATZOPOULOS, *The Collaborative Economy and EU Law*, cit., 207; M. FINCK, *The Sharing Economy and the EU*, cit., 266.

⁷⁴ Cfr. C. CAUFFMAN, *The Commission's European Agenda for the Collaborative Economy – (Too) Platform and Service Provider Friendly?*, cit., 237.

“collaborazione” per nascondere il suo carattere spiccatamente commerciale e sfuggire alla regolamentazione»⁷⁵.

5. L'evoluzione concreta del panorama regolatorio negli Stati membri: il caso *Airbnb...*⁷⁶

Gli sviluppi nel più lungo periodo delle *policy* sul piano europeo, e ancor prima nazionale e sub-nazionale, sembrano testimoniare un mutato atteggiamento dei decisori pubblici, a conferma di quanto l'*Agenda europea per l'economia collaborativa* fosse fin troppo fiduciosa nelle capacità auto-regolatorie delle piattaforme. In prima linea vi sono soprattutto città e regioni, che per prime hanno avvertito la carica dirompente della *sharing economy*, seguite a stretto giro da molti Stati membri; ma recentemente anche l'Unione – o per meglio dire, la Commissione, con significativo ritardo rispetto alle posizioni critiche assunte da Parlamento⁷⁷ e Comitato delle Regioni⁷⁸ – sembra aver riconsiderato le posizioni iniziali, a favore di un maggiore interventismo.

Uno dei primi “fronti regolatori” aperti, com'è noto, è stato quello riguardante i servizi di *Uber*, nei confronti dei quali diversi Stati membri hanno dettato normative anche molto stringenti⁷⁹; proprio rispetto a questa prima ondata regolatoria si sono peraltro registrate le prime sentenze della Corte di Giustizia

⁷⁵ C. CAUFFMAN, *The Commission's European Agenda for the Collaborative Economy – (Too) Platform and Service Provider Friendly?*, cit., 243 (traduzione dall'inglese di chi scrive).

⁷⁶ Questo paragrafo riprende in parte – con rilevanti integrazioni e modifiche – i risultati di un precedente lavoro già ospitato in questa *Rivista*: cfr. G. MENEGUS, *Recenti interventi delle Regioni ordinarie in materia di locazioni per finalità turistiche*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2020 - Rubrica: Fonti delle Regioni ordinarie, 1-13.

⁷⁷ Cfr. Parlamento europeo, *Risoluzione del Parlamento europeo del 15 giugno 2017 su un'agenda europea per l'economia collaborativa* (2017/2003(INI)), disponibile al seguente link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52017IP0271>; nonché, più recentemente, cfr. Parlamento europeo, *Risoluzione del Parlamento europeo del 21 gennaio 2021 sull'accesso a un alloggio dignitoso e a prezzi abbordabili per tutti* (2019/2187(INI)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0020_IT.html.

⁷⁸ Cfr. Comitato europeo delle Regioni, *Parere del Comitato europeo delle regioni — Economia collaborativa e piattaforme online: una visione condivisa di città e regioni* (2017/C 185/04), 7 dicembre 2016, disponibile al seguente link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016IR4163&from=IT>.

⁷⁹ La letteratura sul tema è ormai sterminata; si v. almeno, *ex pluribus*, E. MOSTACCI, A. SOMMA, *Il caso Uber: la sharing economy nel confronto tra common law e civil law*, Egea, Milano, 2016. Per un'analisi nella prospettiva italiana, cfr. E. CARUSO, *Regolazione del trasporto pubblico non di linea e innovazione tecnologica. Il caso Uber*, in *Il diritto dell'economia*, Vol. 31, n. 95 (1 2018), 223 ss.

sul tema (casi *Asociación Profesional Elite Taxi*⁸⁰ e *Uber France*⁸¹), che riconoscono un ampio margine di intervento ai regolatori nazionali sui servizi collaborativi di trasporto urbano.

Naturalmente una ricostruzione puntuale degli sviluppi del panorama regolatorio in tutti i settori interessati dalla *collaborative economy* a livello europeo – sovranazionale, nazionale e sub-nazionale – non è possibile in questa sede. Ai fini della presente analisi, ci si limita dunque a tratteggiare le tappe salienti dell’evoluzione della regolazione di *Airbnb* – uno dei principali attori del settore – che può fungere da buon esempio di quanto l’approccio “*wait-and-see*” abbia lasciato spazio ad un’intensa stagione regolatoria, tutt’ora in corso. In quest’ambito, il quadro europeo è, per il momento, segnato da due importanti sentenze della Corte di Giustizia: con la prima, *Airbnb Ireland* (2019)⁸², si è ricondotta l’attività della piattaforma *Airbnb* nell’ambito dei servizi della società dell’informazione; con la seconda, *Cali Apartments* (2020)⁸³, si è invece ritenuto che i servizi di accoglienza forniti dagli utenti ricadano nella Direttiva Servizi.

⁸⁰ Corte di Giustizia (Grande Sezione), sentenza del 20 dicembre 2017, causa C-434/15, *Asociación Profesional Elite Taxi*, con note di M. FINCK, *Distinguishing internet platforms from transport services: Elite Taxi v. Uber Spain*, in *Common Market Law Review*, Vol. 55, n. 5/2018, 1619 ss.; P. HACKER, *UberPop, UberBlack, and the regulation of digital platforms after the Asociación Profesional Elite Taxi judgment of the CJEU: judgment of the Court (Grand Chamber) 20 December 2017*, *Asociación Profesional Elite Taxi* (C-434/15), in *European Review of Contract Law*, Vol. 14, n. 1/2018, 80 ss.; V. HATZOPOULOS, *After Uber Spain: The EU’s Approach on the Sharing Economy in Need of Review?*, in *European Law Review*, Vol. 44, n. 1/2019, 88 ss.; M.Y. Schaub, *Why Uber is an information society service*, in *Journal of European Consumer and Market Law*, Vol. 7, n. 3/2018, 109 ss.; M. TURCI, *Sulla natura dei servizi offerti dalle piattaforme digitali: il caso Uber*, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, n. 7-8/2018, I, 1088 ss.; A. PALMIERI, *Uber Pop: fine delle corse in (mezza) Europa?*, in *Foro it.*, n. 2/2018, IV, 95 ss..

⁸¹ Corte di Giustizia (Grande Sezione), sentenza del 10 aprile 2018, causa C-320/16, *Uber France*.

⁸² Corte di Giustizia (Grande Sezione), sentenza del 19 dicembre 2019, causa C-390/18, *Airbnb Ireland*; con note a commento, tra gli altri, di M.E. BUCALO, *I servizi delle piattaforme online fra giurisprudenza sovranazionale e interna*, in *Federalismi.it*, n. 20/2020, 66 ss.; M. INGLESE, *Affinità e divergenze fra le sentenze Elite Taxi e Airbnb Ireland*, in *Eurojus*, n. 1/2020, 37 ss.; P. VAN CLEYNENBREUGEL, *Accommodating the freedom of online platforms to provide services through the incidental direct effect back door: Airbnb Ireland*, in *Common Market Law Review*, n. 4/2020, 1201 ss.; L. VAN ACKER, *C-390/18 – The CJEU Finally Clears the Air(bnb) Regarding Information Society Services*, in *Journal of European Consumer and Market Law*, Vol. 9, n. 2/2020, 77 ss.

⁸³ Corte di Giustizia (Grande Sezione), sentenza del 22 settembre 2020, cause riunite C-724/18 e C-727/18, *Cali Apartments*; cfr. a commento V. HATZOPOULOS, *Disarming Airbnb: dismantling the Services Directive?*, in *Common Market Law Review*, Vol. 58 n. 3/2021, 905 ss., nonché P. TULLIO, *Airbnb nell’Unione europea: tra prevenzione della concorrenza sleale e libera prestazione dei servizi*, in *Riv. it. dir. tur.*, n. 32/2021, 7 ss., spec. 36 ss. Per un’autorevole ricostruzione della giurisprudenza della Corte di Giustizia concernente la *sharing economy* (redatta dall’Avvocato Generale che ha seguito tutte le principali decisioni), cfr. M. SZPUNAR, *Regulating the Collaborative Economy in the European Union*, in G. BARRETT, J.-P. RAGEADE, D. WALLIS, H. WEIL (eds), *The Future of Legal Europe: Will We Trust in It? Liber Amicorum in Honour of Wolfgang Heusel*, Springer, Cham, 2021, 735 ss.

Prima di entrare nel merito dei profili normativi nazionali, conviene tuttavia riepilogare le ragioni della necessità di disciplinare i cd. affitti brevi: il successo delle piattaforme di *home sharing* – *Airbnb* su tutte – ha generato una serie di *esternalità negative*, specie in quelle città che sono soggette a fenomeni di *overtourism*⁸⁴ in quanto destinazioni turistiche di livello internazionale.

In primo luogo, si è assistito alla riduzione delle abitazioni disponibili sul mercato delle locazioni residenziali e al correlato aumento dei canoni, dal momento che i proprietari preferiscono destinare i propri immobili al mercato turistico, più redditizio e flessibile⁸⁵. A ciò si aggiungono: l'aggravamento della gestione di alcuni servizi locali (ad es. la raccolta dei rifiuti e i trasporti pubblici) provocata dalla presenza di una “popolazione temporanea”, che varia significativamente in tempi brevissimi; la diffusione di fenomeni di *gentrification* e *touristification*, con riflessi negativi per le attività economiche non direttamente funzionali all'accoglienza turistica⁸⁶; per arrivare, infine, a problemi di

⁸⁴ Sulla nozione di *overtourism* (difficilmente traducibile in italiano con “sovratourismo”) la letteratura oramai è sterminata; cfr. per tutti, cfr. P. PEETERS, S. GOËSSLING, J. KLIJS, C. MILANO, M. NOVELLI, C. DIJKMANS, E. EIJGELAAR, S. HARTMAN, J. HESLINGA, R. ISAAC, O. MITAS, S. MORETTI, J. NAWIJN, B. PAPP, A. POSTMA, *Research for TRAN Committee - Overtourism: impact and possible policy responses*, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels, 2018, documento disponibile al seguente link: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/629184/IPOL_STU\(2018\)629184_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/629184/IPOL_STU(2018)629184_EN.pdf).

⁸⁵ La letteratura sugli effetti di *Airbnb* e le altre piattaforme di *home sharing* sul mercato immobiliare e delle locazioni residenziali è oramai significativa; si v., tra gli altri (con esclusivo riferimento a contesti europei), J. VAN HAAREN, S. VERMEULEN, J. KLIJS, K. KOENS, J. BIJL, *Short-term accommodation rental in Amsterdam. An empirical investigation of statistical correlations between short-term rental, housing prices and quality of life index*, European Commission, DG for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2021, disponibile al seguente link: <https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/cf2a7bed-c995-11eb-84ce-01aa75ed71a1>; T. DUSO, C. MICHELSEN, M. SCHÄFER, K. DUCBAO TRAN, *Airbnb and Rental Markets: Evidence from Berlin*, CEPR Discussion Paper No. DP16150, 11 maggio 2021, disponibile al seguente link: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3846265; S. PERALTA, J. PEREIRA DOS SANTOS, D. GONÇALVES, *Do short-term rentals increase housing prices? Quasi-experimental evidence from Lisbon*, GEE Papers 0155, Gabinete de Estratégia e Estudos, Ministério da Economia, Portugal, giugno 2020, disponibile al seguente link: https://www.gee.gov.pt/RePEc/WorkingPapers/GEE_PAPERS_155.pdf; M.-À. GARCIA-LÓPEZ, J. JOFRE-MONSENY, R. MARTÍNEZ MAZZA, M. SEGÚ, *Do short-term rental platforms affect housing markets? Evidence from Airbnb in Barcelona*, Working Papers 2019/05, Institut d'Economia de Barcelona (IEB), nonché in *Journal of Urban Economics*, Vol. 119, 2020; I. YRIGOY, *Rent gap reloaded: Airbnb and the shift from residential to touristic rental housing in the Palma Old Quarter in Mallorca, Spain*, in *Urban Studies Journal*, Vol. 56, n. 1/2018.

⁸⁶ Cfr., ad es., F. CELATA, A. ROMANO, *Overtourism and online short-term rental platforms in Italian cities*, in *Journal of Sustainable Tourism*, 2020; 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*, Lisbon, 2017, 2212 ss.; A. CÓCOLA GANT, *Tourism gentrification*, in L. LEES, M. PHILLIPS (a cura di), *Handbook of Gentrification Studies*, Edward Elgar, Cheltenham-Northampton, 2018, 281 ss.; ID., *Holiday rentals: The new gentrification battlefield*, in *Sociological Research Online*, Vol. 21, n. 3/2016; D.

ordine pubblico latamente inteso, quali la “difficile convivenza” con i vicini (specie nei contesti condominiali)⁸⁷ e i problemi di disturbo della quiete pubblica. Non va poi tralasciato neppure il profilo fiscale, il quale concerne non solo la questione della lotta all’evasione delle imposte sui proventi derivanti dagli affitti brevi, ma pure quella della riscossione delle *tourist taxes* (la nostra imposta di soggiorno) ove le stesse siano previste⁸⁸.

Rispetto alla maggior parte di queste problematiche, sia l’auto-regolazione della piattaforma sia i meccanismi reputazionali si sono dimostrati del tutto inadeguati, dando adito a tentativi – più o meno riusciti – di disciplinare il fenomeno con strumenti più rigorosi, sia a livello sub-nazionale che nazionale. Un tratto comune agli interventi normativi adottati sul punto in molti ordinamenti europei è dato dal fatto che difficilmente si tratta di discipline stabili e compiute, ma piuttosto di processi regolatori in divenire, caratterizzati da un incremento di vincoli e regole e da una ripetuta correzione e revisione di quanto già stabilito. Il che pare testimoniare, tra l’altro, la progressiva presa di coscienza da parte dei decisori pubblici delle problematiche connesse alla *sharing economy* e dell’inadeguatezza della disciplina esistente.

Un esempio di questo processo incrementale è dato dalla legislazione francese, tra le più attive in Europa sul fronte della regolamentazione delle locazioni turistiche, anche in ragione del grande impatto avuto sulle città francesi, e in particolare a Parigi.

Volendo identificare i provvedimenti più significativi, si deve fare riferimento a tre leggi, susseguitesi nell’arco di pochi anni: la *Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l’accès au logement et un urbanisme rénové*, detta più brevemente *loi ALUR* o *loi Duflot II* (2014); la *Loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique* (2016); e, infine, la *Loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l’aménagement et du numérique*, detta più semplicemente *loi ÉLAN* (2018).

La prima legge ha posto le basi per la revisione della disciplina dell’equivalente francese della nostra locazione per finalità turistiche, ovvero i cd. *meublés de tourisme*. In estrema sintesi, le direttrici della riforma si articolano su due

GUTTENTAG, *Airbnb: disruptive innovation and the rise of an informal tourism accommodation sector*, in *Current Issue on Tourism*, Vol. 18 n. 12/2015, 1192 ss. Più in generale sulla *gentrification*, si v. G. SEMI, *Gentrification. Tutte le città come Disneyland?*, il Mulino, Bologna, 2015.

⁸⁷ Anche nel contesto italiano è fiorita una serie di controversie tra condomini; v. ad es. *Affitti brevi, per la Cassazione non possono essere vietati*, in *la Repubblica* (versione online), 4 ottobre 2017, disponibile al seguente link: https://www.repubblica.it/economia/diritti-e-consumi/casa/2017/10/04/news/affitti_brevi_divieto-177341215/

⁸⁸ Per questa “carrellata” si v. già il mio precedente *Recenti interventi delle Regioni ordinarie in materia di locazioni per finalità turistiche*, cit.; cfr. altresì S. NIEUWLAND, R. VAN MELIK, *Regulating Airbnb: how cities deal with perceived negative externalities of short-term rentals*, in *Current Issues in Tourism*, 2018, 1 ss.

piani: il primo riguarda la natura dell'abitazione offerta in locazione turistica; il secondo invece l'occorrenza (o meno) di un cambio di destinazione d'uso della stessa. Quanto alla natura, la *loi Alur* distingue tra abitazioni principali e secondarie. Per poter dare in locazione la propria abitazione principale, il titolare non necessita di alcun permesso o autorizzazione particolare, essendo sufficiente la registrazione. Tuttavia, non si potrà affittare l'abitazione per più di 120 giorni all'anno; se si intende superare tale limite, sarà necessario chiedere un'autorizzazione per il cambio di destinazione d'uso della stessa, che verrà così considerata abitazione secondaria. Per le residenze secondarie invece occorre distinguere tra le aree in cui le stesse sono collocate; laddove infatti l'abitazione sia situata in aree con problemi di penuria di abitazioni sul mercato immobiliare (città con oltre 200.000 abitanti e alcuni dipartimenti vicini a Parigi), il titolare dovrà presentare una domanda di autorizzazione al cambio d'uso dell'immobile. In talune aree, dove la penuria delle abitazioni è particolarmente grave (ad es. a Parigi), per non ridurre ulteriormente gli alloggi disponibili sul mercato, sono previste delle misure compensative contestuali alla trasformazione dell'abitazione in locazione turistica⁸⁹.

La seconda legge (*pour une République numérique*) ha invece previsto la possibilità che i comuni prevedano l'obbligo di attribuire un numero di registrazione alle locazioni situate sul proprio territorio; tale numero si può ottenere attraverso una procedura telematica elaborata dai singoli comuni. Significativamente, è stato previsto l'obbligo – rivolto non più ai singoli *host*-utenti, ma alle stesse piattaforme di intermediazione *online* – di rimuovere gli annunci illegali, relativi cioè ad abitazioni prive di numero di registrazione oppure ad abitazioni principali che avessero raggiunto il numero massimo di notti (cioè 120)⁹⁰.

Infine la *loi ELAN* ha rafforzato gli strumenti sanzionatori (sanzioni pecuniarie fino a 12.500 €) messi a disposizione delle città contro le piattaforme digitali che non ottemperano agli obblighi di legge (in particolare a quelli relativi alla rimozione degli annunci privi di registrazione o che hanno raggiunto il tetto di notti).

⁸⁹ Questa normativa è stata oggetto di un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia, che l'ha ritenuta conforme alle previsioni al diritto dell'Unione (e in particolare alla Direttiva Servizi) con la summenzionata sentenza *Cali Apartments*: secondo la Corte infatti una normativa nazionale, come quella francese, che assoggetta ad autorizzazione la locazione, esercitata in maniera reiterata, di un locale destinato ad abitazione per brevi periodi ad una clientela di passaggio che non vi elegga domicilio è conforme al diritto dell'Unione, giacché la lotta contro la scarsità di alloggi destinati alla locazione di lunga durata che costituisce la *ratio* della normativa costituisce un motivo imperativo di interesse generale ai sensi della direttiva. Lo stesso può

⁹⁰ Per una ricostruzione della disciplina francese in rapporto a questi prime due leggi, cfr. N. FOULQUIER, J.C. ROTOULLIÉ, *Numérique et tourisme: la réglementation française sur les locations meublées de tourisme*, in *Riv. it. dir. tur.*, 2018, pp. 32-44.

Meno lineare il percorso regolatorio seguito dalla città di Berlino, altra capitale europea in cui *Airbnb* ha generato ripercussioni significative sulla disponibilità degli alloggi (in un contesto peraltro già segnato da notevoli tensioni abitative)⁹¹.

La prima legge concernente le locazioni turistiche brevi adottata dalla città di Berlino (tra le principali mete del turismo mondiale) risale al 2013 (Legge sul divieto di uso difforme dell'abitazione - *Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (ZwVbG)* del 29 novembre 2013), ed è stata seguita da diverse modifiche, tra cui una in senso più restrittivo (2016), una in senso parzialmente contrario (9 aprile 2018) e l'ultima (16 settembre 2021) che inasprisce nuovamente le previsioni sull'*home sharing*.

In virtù del quadro normativo attuale, chi affitti una o più stanze all'interno della propria abitazione non è tenuto a ottenere alcun permesso dalle autorità locali, purché lo spazio locato sia complessivamente inferiore al 50% della superficie dell'abitazione; chi invece voglia affittare più della metà della propria abitazione o interi alloggi deve richiedere un'autorizzazione. In entrambi i casi va ugualmente comunicato alle autorità locali l'avvio della locazione al fine di ottenere un numero di registrazione, che va quindi pubblicizzato *online*, consentendo così un più agevole controllo da parte delle autorità. Le piattaforme sono tenute a non pubblicare annunci privi di numero di registrazione. Regolazioni in parte analoghe sono state adottate anche in altre città tedesche (ad es. Amburgo⁹² e Monaco⁹³).

⁹¹ Per una visione d'insieme del panorama tedesco, cfr. C. BUSCH, *Regulating Airbnb in Germany – status quo and future trends*, in *Journal of European Consumer and Market Law*, Vol. 8, n. 1/2019.

⁹² Nella città anseatica di Amburgo (terza destinazione tedesca su *Airbnb* nel 2017), l'ultima modifica alla legislazione concernente le locazioni turistiche è entrata in vigore nel gennaio 2019 (*Hamburgisches Wohnraumschutzgesetz, da ultimo modificata con la Dritte Gesetz zur Änderung von Vorschriften im Bereich des Wohnungswesens*, 23.10.2018). Tale normativa – che combina, per certi versi, le soluzioni adottate a Berlino e Monaco – prevede, in primo luogo, l'attribuzione di un numero di registrazione, tanto per le singole stanze quanto per le intere abitazioni, che deve essere pubblicizzato *online*. A ciò si aggiunge un limite temporale di otto settimane, nonché la previsione che i guest comunichino alle autorità cittadine i periodi di pernottamento per ogni singolo ospite. Come a Berlino, inoltre, le piattaforme devono assicurare che gli annunci di locazioni non siano pubblicati *online* senza il connesso numero di registrazione.

⁹³ A Monaco di Baviera la disciplina delle locazioni è rimessa a un regolamento della città capoluogo del *Land* (*Satzung der Landeshauptstadt München über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum*, 5.12.2017); analogamente a quanto previsto a Berlino, non è richiesto alcun permesso per locare parti della propria abitazione principale, purché queste siano inferiori al 50% della superficie complessiva. Non è ugualmente previsto alcun permesso per le offerte di intere abitazioni che non superino complessivamente le otto settimane annue. Il superamento di tali limiti è consentito solo previo ottenimento di uno speciale permesso, che è connesso a forme di pagamento o compensazione. Va tuttavia sottolineato come sia assai rara la concessione di permessi in tal senso.

Pure in contesti più prossimi a quello italiano sotto il profilo urbano e turistico, come Spagna e Portogallo, l'intervento regolatorio risulta particolarmente intenso.

Nell'ordinamento spagnolo, la competenza sulle locazioni brevi ricade sulle Comunità autonome, con la conseguenza che ciascuna Comunità ha potuto elaborare una propria disciplina nel settore. A questa varietà di regimi regolatori, vanno aggiunti poi gli strumenti adottati dalle principali città turistiche (ad es. Barcellona, Madrid, La Palma, Maiorca, ecc.)⁹⁴.

In via generale, le diverse discipline delle Comunità autonome prevedono che quanti vogliono offrire locazioni brevi siano tenuti ad effettuare una comunicazione di avvio dell'attività, cui consegue l'assegnazione di un numero di registrazione. Tale numero dev'essere impiegato nella pubblicizzazione degli appartamenti e l'inosservanza di tale obbligo può comportare sanzioni anche pesanti per il locatore e i responsabili della pubblicizzazione (piattaforme incluse).

Quanto agli immobili di cui è consentita la locazione turistica, si riscontra una certa varietà nelle diverse legislazioni: talune hanno escluso la possibilità di locare singole stanze o porzioni dell'abitazione (ad es. le Isole Canarie, anche se tale previsione è stata in alcuni casi ritenuta illegittima); altre semplicemente non hanno contemplato la locazione di singole stanze (ad es. Isole Baleari); altre hanno previsto la locazione della sola abitazione principale (Valencia ed Isole Baleari). Risultano interessanti le previsioni relative ai tetti temporali di locazione: ci sono casi di limiti "verso il basso" (è il caso della città di Madrid, che prevede un soggiorno minimo di 5 giorni), come pure limiti "verso l'alto", volti anche a differenziare locazioni turistiche brevi dalle altre tipologie di locazione⁹⁵.

Alcuni regolamenti delle Comunità autonome e delle singole città (v. ad es. Galizia, Isole Baleari, Barcellona, San Sebastián e Valencia) prevedono la suddivisione del territorio in diverse zone per circoscrivere la locazione breve di abitazioni in aree individuate dalle autorità. In altri casi è prevista la determinazione di un numero massimo di abitazioni che possono essere destinate all'uso da parte dei turisti (sempre in Galizia e nelle Isole Baleari).

⁹⁴ Sul tema, cfr. per un'agile ricostruzione A. MARTÍNEZ NADAL, *Regulating Airbnb in Spain*, in *Journal of European Consumer and Market Law*, Vol. 8, n. 1/2019; più diffusamente G. CERDEIRA BRAVO DE MANSILLA (dir.), *Viviendas de uso turístico: régimen civil, administrativo y fiscal*, Reus, Madrid, 2018.

⁹⁵ Mentre il limite minimo madrileno è stato ritenuto illegittimo in quanto volto a restringere la concorrenza, i vari limiti massimi sono stati in genere considerati legittimi.

In tal senso, si segnala la legge n. 6/2017 sul turismo nelle Isole Baleari⁹⁶: attraverso strumenti di pianificazione urbanistica, il territorio delle isole è suddiviso in zone sulla scorta di valutazioni che riguardano la natura delle infrastrutture circostanti, le risorse dell'isola, la densità di popolazione e altri criteri (saturazione, problemi ambientali e/o tensione sulle risorse naturali). Nelle zone costiere considerate "sature" per sviluppo urbano o turistico, vi sono restrizioni significative alle locazioni turistiche: solo la residenza principale del locatore può essere affittata e solo per un massimo di 60 giorni all'anno per un periodo di 5 anni.

Concludendo questa breve panoramica con le previsioni autonome riguardanti le piattaforme, si deve notare come, in generale, le legislazioni esaminate tendano a riconoscere una responsabilità in capo alle piattaforme per la pubblicizzazione di annunci privi di numero di registrazione (e quindi in assenza di comunicazione d'avvio dell'attività). Hanno avuto una certa eco anche sulla stampa italiana i casi delle sanzioni a *Airbnb* (fino a 400.00 euro) comminate dalle autorità locali della Catalogna⁹⁷ e delle Isole Baleari⁹⁸.

In Portogallo i primi interventi normativi nel settore delle locazioni turistiche risalgono al 2008, anno in cui viene introdotta nell'ordinamento la nozione di *alojamento local* (AL), termine che individua tanto il contratto quanto i locali adibiti a locazione turistica (breve) a loro volta oggetto di un'articolata categorizzazione⁹⁹.

In tutti i casi è comunque prevista una forma di registrazione, che opera in modo analogo allo schema della nostra SCIA. Sono previsti controlli *ex post* sulla sussistenza dei vari requisiti previsti per l'avvio di tali locazioni da parte delle autorità locali, mentre non sono previsti invece limiti particolari al numero di alloggi che si possono locare, salvo quello di nove appartamenti nello stesso stabile se questi superano il 75% dello stabile. Le piattaforme sono tenute a verificare l'avvenuta registrazione di AL pubblicizzati sulle stesse nonché taluni altri requisiti; l'inosservanza di tale obbligo di controllo è sanzionata con multe fino a 40.000 euro. Un'interessante previsione è costituita dalla facoltà per i Consigli comunali di individuare delle *áreas de contenção*, ovvero

⁹⁶ Ley 6/2017, de 31 de julio, de modificación de la Ley 8/2012, de 19 de julio, del turismo de las Illes Balears, relativa a la comercialización de estancias turísticas en viviendas, in «BOE» núm. 223, de 15 de septiembre de 2017, 90949-90974.

⁹⁷ Si v. *Airbnb nei guai in Spagna. La Catalogna la multa per irregolarità*, in *IlSole24Ore* (versione online), 9 luglio 2014, disponibile al seguente link: <https://st.ilssole24ore.com/art/tecnologie/2014-07-09/airbnb-guai-spagna-catalogna-multa-irregolarita-133249.shtml?uuiid=ABZh46YB>.

⁹⁸ Si v. "La città non è in affitto". *La crociata anti-Airbnb delle capitali d'Europa*, in *la Repubblica* (versione online), 22 giugno 2019, disponibile al seguente link: <https://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2019/06/22/la-citta-non-e-in-affitto-la-crociata-anti-deuropa21.html>.

⁹⁹ Cfr. J.M. CARVALHO, P. POLICARPO, *Regulating Airbnb in Portugal*, in *Journal of European Consumer and Market Law*, Vol. 7, n. 6/2018, 256 ss.

delle zone della città in cui si applicano restrizioni significative all'avvio di nuove locazioni turistiche, con la finalità di preservare la realtà sociale delle aree considerate. È stato anche introdotto contestualmente un limite di 7 AL per singolo proprietario.

Per chiudere la panoramica sulla regolazione di *Airbnb* nei principali Stati europei, è giusto il caso di riprendere i tratti essenziali della disciplina italiana, che rispetto alle omologhe europee si caratterizza per un approccio più attento e settoriale.

Il primo intervento del legislatore statale avente ad oggetto la questione delle locazioni turistiche e delle piattaforme di *home sharing* è infatti costituito dall'art. 4 del d.-l. n. 50/2017 (convertito in l. n. 96/2017), rubricato: "Regime fiscale delle locazioni brevi". La disciplina ivi dettata – di rilievo pressoché esclusivamente fiscale – è rimasta in parte inattuata per il contenzioso insorto tra *Airbnb* e Agenzia delle Entrate, giunto persino dinanzi alla Corte di Giustizia (che però non si è pronunciata per l'incompletezza del rinvio pregiudiziale)¹⁰⁰. Un secondo intervento si rinviene nell'art.13-*quater* del d.-l. n. 34/2019, recante «Disposizioni in materia di locazioni brevi e attività ricettive», che va a modificare e integrare il succitato d.-l. 50/2017. Si tratta di una norma che ha portato proprio negli ultimi mesi alla creazione della "Banca dati banca dati delle strutture ricettive e degli immobili destinati alle locazioni brevi" (D.m. 29 settembre 2021, n. 1782) da parte del neo-istituito Ministero del Turismo.

Nel frattempo, a livello regionale, sono fiorite molteplici discipline volte ad introdurre un codice di registrazione (similmente a quanto fatto altrove in Europa) con lo scopo di semplificare le attività di controllo e monitoraggio delle locazioni turistiche da parte degli enti locali¹⁰¹. Alcune città – in assenza di

¹⁰⁰ Sul rinvio pregiudiziale brevemente, cfr. G. SCIASCIA, *Alla Corte di giustizia UE "la legge Airbnb"*, in *www.irpa.eu* – Pubblicazioni – Contributi, 18 settembre 2019. Sul tema fiscale cfr., tra gli altri, G. BERETTA, *Il regime fiscale delle locazioni brevi*, in *Dir. prat. trib.*, n. 3/2018, 1011 ss.

¹⁰¹ Per una ricognizione delle discipline regionali e un'analisi delle principali problematiche giuridiche, sia consentito rinviare a G. MENEGUS, *Recenti interventi legislativi delle Regioni ordinarie in materia di locazioni per finalità turistiche*, cit. (alla rassegna di codici identificativi regionali adde anche il CITRA della Regione Liguria, introdotto nella disciplina regionale dall'art. 53 bis della l.r. n. 32/2014). Il tema sta progressivamente attirando l'attenzione della dottrina italiana; cfr. in part. i contributi di C. ALVISI, A. CLARONI, *Problemi di governo della sharing economy nel settore delle locazioni turistiche e del bike-sharing*, in *Ist. fed.*, n. 4/2019, 917 ss.; N. PICA, *Attività economiche sottoposte a regolamentazione amministrativa e sharing economy. Il caso delle locazioni turistiche (cd. home sharing)*, in *Ist. fed.*, n. 4/2020, 893 ss.; e E.N. FRAGALE, *Il problema dei centri storici tra le sfide poste dalla sharing economy e le nuove istanze di salvaguardia*, in *Munus*, n. 3/2020, 549 ss. (quest'ultimo tuttavia tende a svalutare eccessivamente le differenze giuridiche tra locazioni turistiche e strutture ricettive extra-alberghiere, spec. 559, 562, 581; si tratta però di una differenza che risulta dirimente, oltre che per l'individuazione delle norme applicabili, anche per la definizione del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni; su quest'ultimo punto, sia consentito rinviare a G. MENEGUS, *Locazioni per finalità turistiche: il codice identificativo lombardo supera lo scrutinio di costituzionalità*, in *Le*

strumenti adeguati¹⁰² – hanno pure tentato approcci “innovativi” per limitarne l’eccessiva diffusione: a Venezia, ad esempio, si è riformato il RUE (Regolamento urbanistico edilizio), introducendo l’obbligo per tutte le abitazioni destinate all’esercizio di locazione turistica di dotarsi di una fossa settica. L’obbligo sarebbe in effetti già previsto per tutte le private abitazioni, ma è stato “sospeso” *sine die* per le evidenti difficoltà che comporterebbe la piena attuazione dello stesso su larga scala. Persiste invece per le strutture alberghiere; da qui, la scelta di trattare le locazioni turistiche (e i B&B) alla stregua di una vera e propria struttura ricettiva.

Volendo trarre una prima conclusione, l’ampia ricostruzione svolta pare sufficiente a testimoniare nei fatti quanto l’affidamento alla *self-regulation* prefigurato dalla Commissione e promosso dai fautori della *sharing economy* sia stato presto soppiantato – almeno a livello nazionale e sub-nazionale – da discipline assai più tradizionali, caratterizzate da stringenti vincoli e prescrizioni, a loro volta assistiti da strumenti sanzionatori di natura pecuniaria.

6. ...e i riflessi sul piano europeo: l’iniziativa della Commissione sugli affitti brevi

L’abbandono dell’approccio “*wait-and-see*” non è proprio tuttavia dei soli regolatori nazionali, giacché segnali in tal senso arrivano anche dell’Unione europea.

Si fa riferimento, da un lato, a interventi normativi che, pur riguardando l’economia digitale complessivamente intesa, interessano in misura non marginale la *sharing economy*; dall’altro lato, ad una recentissima iniziativa della Commissione sugli affitti brevi – uno dei maggiori mercati collaborativi – che è dichiaratamente diretta a «sviluppare una crescita responsabile, equa e affidabile degli affitti di breve durata, nel quadro di un ecosistema turistico equilibrato»¹⁰³.

Regioni, n. 3/2019, 825 ss.). Sempre sul tema, ma nell’ambito di una riflessione di più ampio respiro su città e disuguaglianze, cfr. E. OLIVITO, *Le disuguaglianze fra centro e periferie: lo sguardo miope sulle città*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2020, spec. 93 ss.

¹⁰² È opinione assai diffusa, specie tra gli “addetti ai lavori” che le amministrazioni comunali non dispongano di strumenti regolatori per guidare o limitare la diffusione delle locazioni turistiche (risolvendosi questa essenzialmente in un modo di impiego della proprietà immobiliare non soggetto a vincoli di alcun tipo; soprattutto non sarebbe necessario il cambio della destinazione d’uso dell’immobile per affittarlo ai turisti, mantenendosi pur sempre la destinazione urbanistica residenziale). Su questa posizione, cfr. però le convincenti obiezioni critiche di D. TRAINA, *Il governo del territorio per un turismo innovativo e sostenibile*, in G. MORBIDELLI, M. MORISI (a cura di), *Dal turismo di massa al turismo di qualità*, Fondazione CESIFIN Alberto Predieri, Cesifin On-line, Firenze, 2020, 75 ss., disponibile al seguente link: <https://www.cesifin.it/dal-turismo-di-massa-al-turismo-di-qualita-2/>.

¹⁰³ Così il *Sommario* della proposta di regolamento della Commissione, che prosegue così: «Mira inoltre a garantire condizioni di parità per tutti i prestatori di servizi di alloggio e a rispondere alle numerose richieste delle parti interessate per un’azione a livello dell’UE in questo settore. Ciò

Partendo dagli interventi di carattere più trasversale, vanno senz'altro menzionati, tra gli altri – e tralasciando le più ampie iniziative del *Digital Services Act* (DSA) e del *Digital Market Act* (DMA)¹⁰⁴: a) il regolamento che promuove equità e trasparenza per gli utenti commerciali dei servizi di intermediazione online (Regolamento (UE) n. 2019/1150)¹⁰⁵; b) la Direttiva (UE) 2019/2161, cd. *Omnibus* (per la parte in cui integra la Direttiva 2011/83/CE)¹⁰⁶; e c) la direttiva Dac 7 (direttiva UE n. 2021/514)¹⁰⁷ sulla cooperazione amministrativa in materia fiscale.

Il regolamento n. 1150/2019 aspira a promuovere trasparenza ed equità sul fronte dei rapporti tra utenti commerciali e piattaforme, partendo dal presupposto che la soggezione economica dei primi rispetto alle seconde sia sfociata nell'approfittamento del ruolo di forza da parte delle piattaforme, attraverso pratiche commerciali e comportamenti unilaterali, imprevedibili, poco chiari e iniqui¹⁰⁸.

L'intervento si muove su più livelli, imponendo la trasparenza: dei termini e delle condizioni contrattuali tra piattaforma e utenti commerciali (art. 3); in

comporterà l'offerta di soluzioni equilibrate per le città, le piattaforme e i prestatori - privati e professionisti - di servizi di locazione a breve termine, apportando nel contempo benefici in particolare alle piccole e medie imprese»; disponibile al link: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13108-Servizi-turistici-iniziativa-sugli-affitti-di-breve-durata_it

¹⁰⁴ Cfr. M. INGLESE, *L'economia collaborativa tra la giurisprudenza della Corte di giustizia e le prime proposte di armonizzazione: verso il Digital Markets Act e il Digital Services Act*, in *Il diritto dell'Unione europea*, n. 4/2020, 843 ss.

¹⁰⁵ Regolamento (UE) 2019/1150 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, *che promuove equità e trasparenza per gli utenti commerciali dei servizi di intermediazione online*.

¹⁰⁶ Direttiva (UE) 2019/2161 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 novembre 2019, *che modifica la direttiva 93/13/CEE del Consiglio e le direttive 98/6/CE, 2005/29/CE e 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per una migliore applicazione e una modernizzazione delle norme dell'Unione relative alla protezione dei consumatori*.

¹⁰⁷ Direttiva (UE) 2021/514 del Consiglio del 22 marzo 2021, *recante modifica della direttiva 2011/16/UE relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale*.

¹⁰⁸ Si fa riferimento, ad esempio, alla modifica delle condizioni contrattuali senza preavviso; alla rimozione dei beni o servizi offerti sulla piattaforma dai professionisti; all'opacità su regole e criteri che determinano la collocazione delle offerte all'interno della pagina web, come pure su regole e criteri che presidono alla sospensione o eliminazione dell'utente. Sul punto, anche per un'analisi puntuale dei contenuti del regolamento, cfr. F. RUGGERI, *Regole di trasparenza e rapporti tra imprese nei mercati digitali: il regolamento (UE) 2019/1150 sull'intermediazione online e i motori di ricerca*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, n. 2/2021, 397 ss. La circostanza che il regolamento riguardi espressamente i professionisti non consente di escludere dall'ambito di applicazione le piattaforme della *sharing economy*, come pure è stato affermato (v. F. FOLTRAN, *Professionisti, consumatori e piattaforme online: la tutela delle parti deboli nei nuovi equilibri negoziali*, in *MediaLaws. Rivista di diritto dei media*, n. 3/2019, 168), equiparando sostanzialmente la *sharing economy* alla *peer-to-peer economy*. Tale prospettiva non può essere accolta per il semplice fatto che la maggior parte delle piattaforme in questione accoglie tanto utenti professionisti quanto utenti comuni (v. *amplius supra* par. 2). Peraltro, come avverte giustamente proprio F. RUGGERI, *Regole di trasparenza e rapporti tra imprese nei mercati digitali*, cit., 401, nt. 19, la differenziazione nell'economia collaborativa tende a scolorare per la presenza dei cd. *prosumer* (v. *supra* par. 3).

caso di limitazione, sospensione e cessazione dei servizi di intermediazione (art. 4); su termini e condizioni che determinano il posizionamento degli annunci dell'utente all'interno della piattaforma (art. 5) e il differente trattamento tra vari utenti (art. 7). Alle medesime esigenze di maggiore trasparenza, benché questa volta sul fronte dei rapporti tra professionisti e consumatori, risponde in sostanza anche la modifica alla direttiva 2011/83/CE del 2019, operata dalla Direttiva cd. *Omnibus*, laddove impone alle piattaforme digitali di indicare se l'utente che offre beni, servizi o contenuti attraverso la piattaforma sia un professionista o meno, sulla base della dichiarazione del medesimo utente-fornitore (art. 4)¹⁰⁹.

Al di là della capacità (assai controversa)¹¹⁰ delle norme appena richiamate di farsi promotrici di un'effettiva tutela delle parti deboli della *sharing economy*, il solo intervento dell'Unione nel senso appena descritto appare di per sé significativo, risuonando come un implicito riconoscimento dell'inadeguatezza dei meccanismi di *self-regulation* a garantire persino quelle istanze (minime) di trasparenza e riduzione delle asimmetrie informative promesse agli albori dall'economia collaborativa¹¹¹. In questo frangente infatti non si è affrontata l'inidoneità dei meccanismi di auto-regolazione a limitare le esternalità negative prodotte dalle attività della *sharing economy* "al di fuori" del triangolo piattaforma – utenti-fornitori – utenti-fruitori; inidoneità già associata a livello

¹⁰⁹ Cfr. G. SMORTO, *La tutela del contraente debole nella platform economy dopo il Regolamento UE 2019/1150 e la Direttiva UE 2019/2161 (c.d. Omnibus)*, in V. FALCE (a cura di), *Fairness e innovazione nel mercato digitale*, Giappichelli, Torino, 2020, 49 ss. Alcuni Autori (cfr. spec. P. VAN CLEYNENBREUGEL, *Will Deliveroo and Uber Be Captured by the Proposed EU Platform Regulation? You'd Better Watch Out...*, in *European Law Blog*, 12 marzo 2019, disponibile al seguente link: <https://europeanlawblog.eu/2019/03/12/will-deliveroo-and-uber-be-captured-by-the-proposed-eu-platform-regulation-you-d-better-watch-out/>) hanno peraltro evidenziato come la scelta di applicare il regolamento alle sole piattaforme della società dell'informazione (come definite dalla Direttiva (EU) 2015/1535) finisce per escludere dall'ambito di applicazione la stessa *Uber* e tutte quelle piattaforme che invece offrono un servizio composito – per come descritto nella sentenza della Corte di Giustizia *Asociación Profesional Elite Taxi* – che più di altre esercitano un controllo sugli utenti professionisti. Per una prospettiva più ampia, cfr. A. CHAPUIS-DOPPLER, V. DELHOMME, *Regulating Composite Platform Economy Services: the State-of-play after Airbnb Ireland*, in *European Papers*, n. 1/2021, 411 ss.

¹¹⁰ Cfr. G. SMORTO, *La tutela del contraente debole nella platform economy dopo il Regolamento UE 2019/1150 e la Direttiva UE 2019/2161 (c.d. Omnibus)*, cit.

¹¹¹ Non scalfisce questa osservazione il fatto che il Regolamento incoraggi «i fornitori di servizi di intermediazione online e le organizzazioni e associazioni che li rappresentano a elaborare *codici di condotta*, unitamente agli utenti commerciali, incluse le PMI e le organizzazioni che le rappresentano, intesi a contribuire alla corretta applicazione del presente regolamento, tenendo conto delle specificità dei diversi settori in cui sono forniti i servizi di intermediazione online e delle caratteristiche specifiche delle PMI» (art. 17, corsivo aggiunto). Benché infatti i codici in questione rientrino nella nozione di autoregolazione accreditata nel diritto dell'Unione europea (v. *supra* nt. 3), la necessità di intervenire con strumenti vincolanti per fissare principi e regole testimonia comunque il superamento dell'iniziale ampio affidamento all'auto-regolazione delle piattaforme.

nazionale (come testimoniano le molte iniziative regolatorie descritte nel par. 5). Si è piuttosto messa in dubbio la capacità della *self-regulation* di gestire gli stessi rapporti interni all'economia collaborativa, il piano rispetto al quale la Commissione sembrava nutrire maggiore fiducia¹¹².

Un altro segnale sintomatico di sfiducia proviene, d'altra parte, dalla direttiva Direttiva (UE) 2021/514, detta anche Dac 7¹¹³, relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale; in questo caso, non si fa più affidamento sul volontario trasferimento di dati dagli attori della *sharing economy* alle autorità competenti, gestito secondo le regole datesi dalle piattaforme, ma si obbligano le stesse piattaforme a comunicare i redditi percepiti (oltre una certa soglia) dai propri utenti insieme a una serie di informazioni sui prestatori dei servizi.

La novità più rilevante è rappresentata però dall'iniziativa sugli affitti di breve durata, che riguarda direttamente i servizi di *home sharing* e che – nel momento in cui si chiude questo lavoro – sta attraversando la fase preparatoria di consultazione pubblica¹¹⁴.

Nella *Valutazione di impatto iniziale*¹¹⁵, si osserva che «la rapida crescita degli affitti brevi ha suscitato una serie di preoccupazioni», tra cui quelle «per la pressione sul mercato immobiliare locale a prezzi accessibili e per lo sviluppo sostenibile delle città, compresa la pianificazione urbana», cui si aggiunge «una serie di preoccupazioni circa il rispetto delle norme applicabili, come ad es. prescrizioni a tutela della salute e della sicurezza»¹¹⁶. La Commissione elenca le varie iniziative adottate per affrontare queste problematiche – ivi inclusa l'*Agenda* del 2016 – ma riconosce espressamente che «gli sviluppi non sono stati in grado di risolvere tutti i problemi»¹¹⁷. Abbandona quindi l'approccio di *soft law* preferendo l'adozione di un regolamento, diretto «a disegnare e applicare norme adeguate sugli affitti di breve durata», «a facilitare il funzionamento e la crescita delle PMI promuovendo al contempo obiettivi di interesse pubblico, come assicurare la disponibilità di alloggi a prezzi accessibili o garantire il rispetto delle norme in materia di salute e sicurezza», e far sì che le

¹¹² Si v. in part. *supra* par. 4 i riferimenti alla tutela consumeristica nell'Agenda del 2016.

¹¹³ Direttiva (UE) 2021/514 del Consiglio del 22 marzo 2021 *recante modifica della direttiva 2011/16/UE relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale*.

¹¹⁴ Tutta la documentazione relativa alla fase di consultazione pubblica – ivi inclusa la *Valutazione di impatto iniziale* – è reperibile al seguente link: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13108-Servizi-turistici-iniziativa-sugli-affitti-di-breve-durata_it.

¹¹⁵ Commissione europea, DG Grow G.3, *Short-term rental initiative – Inception Impact Assessment*, Ref. Ares(2021)5673365 - 16/09/2021.

¹¹⁶ Commissione europea, DG Grow G.3, *Short-term rental initiative – Inception Impact Assessment*, cit., 1 (traduzione dall'inglese di chi scrive).

¹¹⁷ Commissione europea, DG Grow G.3, *Short-term rental initiative – Inception Impact Assessment*, cit., 1-2.

autorità pubbliche dispongano di «dati pertinenti (ad esempio chi affitta cosa e con quale frequenza) e strumenti di informazione»¹¹⁸.

A prescindere dall'esito concreto che avrà l'iniziativa della Commissione, risulta evidente come la prospettiva regolatoria sia cambiata.

7. Critica agli argomenti a favore della *self-regulation*

L'insuccesso dei meccanismi auto-regolatori della *sharing economy*, presto soppiantati da approcci più tradizionali, potrebbe essere letto non come la presa di coscienza della loro inidoneità a fungere da strumento regolatorio, quanto piuttosto della resistenza all'innovazione da parte di decisori antiquati e di autorità locali interessate a difendere lo *status quo*. In effetti, questa lettura è sposata da parte della dottrina e, naturalmente, dai principali attori dell'economia collaborativa, che lamentano discipline frammentarie e oscure, spesso appesantite con inutili oneri amministrativi e vincoli sproporzionati.

Sebbene non si possa escludere che parte delle normative descritte sia stata sollecitata, sul piano politico, dagli *incumbents* dei mercati in cui si sono diffusi gli attori dell'economia collaborativa, né si possa escludere la possibilità di miglioramenti quanto a *drafting* e riduzione degli oneri burocratici, va comunque rilevato come l'alternativa della *self-regulation* presenti limiti evidenti, che ne escludono in radice l'idoneità a regolare adeguatamente – dalla prospettiva costituzionale adottata in queste riflessioni – le attività e gli interessi coinvolti in questo nuovo modello economico.

Gli argomenti che depongono a sfavore della *self-regulation* sono di natura pratica e teorica.

Innanzitutto, va osservato che non è affatto corretto affermare che le piattaforme della *sharing economy* avrebbero sempre un interesse ad intervenire per correggere le esternalità negative prodotte dalle relative attività. Se questo può essere in parte vero per i comportamenti scorretti di alcuni utenti perpetrati ai danni di altri o in violazione delle norme imposte dalla piattaforma (le cd. *community guidelines*), lo stesso non può dirsi rispetto alle esternalità prodotte al di fuori dei rapporti tra utenti della piattaforma. In relazione a talune problematiche (si pensi ad es. alla disponibilità di abitazioni a prezzi accessibili sul mercato immobiliare residenziale), che chiamano in causa rilevanti interessi pubblici, le piattaforme sono in realtà contro-interessate, dal momento che una correzione delle esternalità prodotte determinerebbe una ricaduta economica negativa per la propria attività. Le piattaforme di *home sharing* non hanno di

¹¹⁸ Commissione europea, DG Grow G.3, *Short-term rental initiative – Inception Impact Assessment*, cit., 3.

norma¹¹⁹ alcun interesse a limitare il progressivo incremento del numero di abitazioni “trasformate” in locazioni turistiche in un contesto urbano; è stato dimostrato al contrario che il successo della singola piattaforma dipende proprio dalla capacità di moltiplicare l’offerta (cioè il numero e la tipologia di alloggi offerti a breve termine) per venire incontro alla richiesta degli utenti di disporre di un’ampia scelta¹²⁰.

Va inoltre sottolineato che pure rispetto a problematiche emerse nell’ambito dei rapporti tra utenti non può dirsi assodato che la piattaforma sia pronta ad intervenire con meccanismi autoregolatori in modo tempestivo ed efficace, soprattutto in quei casi in cui un siffatto intervento porterebbe a svelare informazioni potenzialmente dannose per la reputazione della piattaforma stessa¹²¹. In questo senso pare si possano leggere talune prese di posizione (forse tardive) rispetto a comportamenti pericolosi o atteggiamenti discriminatori diffusi tra gli utenti, sollecitate più dal clamore mediatico di taluni specifici episodi che da un comportamento vigile e proattivo della piattaforma¹²². In questo frangente, si profila in un certo senso un rovesciamento dell’argomento a favore della *self-regulation* che faceva leva sulla necessità della fiducia quale elemento fondante della *sharing economy* e, quindi, sull’interesse delle piattaforme a darsi delle regole per garantire tale fiducia tra gli utenti (v. *supra* par. 3). La necessità di infondere un senso di sicurezza tra gli utenti per facilitare le interrelazioni tra pari, se letta in quest’ottica, potrebbe portare al contrario – proprio per preservare un’apparenza di sicurezza – ad una minore trasparenza e alla tentazione di celare i problemi che pure dovessero emergere. Va rilevato peraltro come, anche nei casi in cui le problematiche emergono ed hanno una certa risonanza nel dibattito pubblico, i correttivi introdotti si mostrino spesso palesemente inadatti, svelando quanto l’interesse della piattaforma sia diretto

¹¹⁹ Un’eccezione in tal senso è rappresentata, ad esempio, dalla piattaforma *Fairbnb* (v. *supra* nt. 34), che nei contesti a maggiore tensione abitativa introduce la regola *one host – one house*, limitando così la diffusione di *host* multiproprietari. Va però rilevato come *Fairbnb* faccia della propria attenzione alla sostenibilità un tratto distintivo proprio rispetto alle altre piattaforme dell’*home sharing*.

¹²⁰ Cfr., in prospettiva più generale, D.S. EVANS, R. SCHMALENSSEE, *Matchmakers. The New Economics of Multisided Platforms*, Harvard Business Review Press, Boston, 2016.

¹²¹ G. SMORTO, *Regulation (and Self-regulating) the Sharing Economy in Europe: An Overview*, cit., 121.

¹²² Si pensi al “divieto di feste” introdotto negli USA da *Airbnb* dopo che in una sparatoria ad una festa presso una villa affittata sulla piattaforma (in violazione delle regole poste dall’*host*) sono morte cinque persone: si v. Usa, *Airbnb: “Niente più feste nelle case”. Il divieto dopo gli omicidi di Halloween in California*, in *laRepubblica* (versione online), 3 novembre 2019, disponibile al seguente link: https://www.repubblica.it/esteri/2019/11/03/news/stati_uniti_airbnb_usa_halloween_divieto_feste-240160230/. Quanto alle risposte “poco efficaci” delle piattaforme alle crescenti accuse di comportamenti discriminatori, cfr. N. SCHOENBAUM, *Law and Norms in the Market Response to Discrimination in the Sharing Economy*, in *Law & Ethics of Human Rights*, Vol. 13, n. 2/2019, 1 ss., spec. 7 ss.

più a ridimensionare i danni alla propria reputazione che a risolvere realmente il problema¹²³.

Ciò non deve stupire più di tanto: al di là della retorica della *sharing economy*, le piattaforme che operano nel settore rimangono pur sempre imprese commerciali, soggetti privati che – pur con tutti i distinguo del caso – operano al fine di massimizzare i propri profitti. Ciò non esclude affatto che possano adottare correttivi, anche efficaci, rispetto a talune esternalità negative provocate dalla propria attività; ma dovrebbe mettere in guardia dalla tentazione di appaltare loro, *in toto* o in larga misura, la regolazione di aspetti che hanno ricadute sulla tutela di interessi pubblici.

L'osservazione può apparire banale finché non la si colloca nel quadro di complessivo favore per la *self-regulation* emerso agli albori della *sharing economy* (e descritto *supra* nei par. 3 e 4), in cui assume invece tutt'altra pregnanza.

Una valutazione critica a parte meritano i meccanismi reputazionali *online*, una forma di *self-regulation* – come si è detto – assai diffusa nella *sharing economy*. Si è visto *supra* (par. 3) come – sulla scorta degli studi di Sofia Ranchordás – si possano individuare due forme di legittimazione di questi strumenti: l'una informativa (nel senso che questi meccanismi accrescerebbero le informazioni a disposizione degli utenti); l'altra democratica (nel senso che gli utenti parteciperebbero direttamente alla definizione di informazioni e quindi regole).

Quanto al primo fondamento di legittimazione, si può affermare – sulla scorta di una letteratura interdisciplinare oramai significativa – che la maggiore informazione assicurata dai sistemi reputazionali *online* è piuttosto un'apparenza di maggiore informazione¹²⁴. I limiti dei meccanismi in questione sono d'altronde intrinseci allo strumento: in primo luogo, va ricordato che gli utenti dei servizi della *sharing economy* (dal passeggero di un'auto *Uber*, al turista che alloggia nell'appartamento *Airbnb*, all'avventore che pranza in un

¹²³ Un esempio efficace in tal senso è il *form* di *Airbnb* messo a disposizione dei vicini per segnalare le problematiche come “rumori eccessivi e feste” o la violazione delle “normative locali in materia, ad esempio, di spazzatura, parcheggio oppure home-sharing”. Si v. <https://www.airbnb.it/neighbors>. L'eventuale segnalazione da parte dei vicini può infatti avviare una verifica da parte della piattaforma, ma non è chiaro quali siano le potenziali conseguenze. Va peraltro evidenziato che, non essendo possibile localizzare *online* se un preciso immobile è pubblicizzato su *Airbnb* o meno (la piattaforma non rende pubblici questi dati, ma solo l'area generica in cui l'immobile è collocato), è assai arduo per i vicini capire se i disagi sono provocati da un *host Airbnb* o da utenti di altre piattaforme di *home sharing*. Il che depone contro la concreta funzionalità di un siffatto meccanismo.

¹²⁴ Per un'ampia analisi dei limiti di tali sistemi, qui risolta nei punti più salienti, cfr. S. RANCHORDÁS, *Online Reputation and the Regulation of Information Asymmetries in the Platform Economy*, in *Critical Analysis of Law*, Vol. 5, n. 1/2018, 127 ss., e la bibliografia ivi richiamata; l'A. osserva che «*in the context of the platform economy, reputational feedback does not create a scenario of perfect information—it merely creates the illusion thereof*» (146).

home restaurant) sono generalmente persone comuni, prive di conoscenze tecniche o specialistiche e pertanto il giudizio che offrono sul servizio sarà essenzialmente soggettivo¹²⁵. Questo comporta che la valutazione offerta può riflettere in una certa misura l'esperienza personale vissuta, ma può dire assai poco su aspetti tecnici quali, ad esempio, il livello degli *standard* di sicurezza o il rispetto delle norme d'igiene e conservazione dei cibi. Si aggiunga, quale ulteriore svalutazione delle capacità realmente informative dei meccanismi reputazionali, che ricerche empiriche hanno dimostrato come vi sia una tendenza alla prevalenza dei giudizi positivi, specie da parte dei cd. *peers*, anche in considerazione delle ricadute negative che gli utenti presumono possa avere una loro recensione negativa del servizio¹²⁶. Da ultimo, un limite va riscontrato nella stessa struttura data dalle piattaforme ai sistemi reputazionali: non sempre è obbligatorio valutare il servizio di cui si è usufruito e non di rado i giudizi risultano vaghi e incompleti, dal momento che gli utenti non sono chiamati a descrivere puntualmente tutti gli aspetti della propria esperienza.

Il limite principale dei meccanismi reputazionali *online* (e della *self-regulation* in genere) risiede tuttavia proprio nell'argomento della legittimazione democratica. Contrariamente a quanto vorrebbe accreditare la retorica della partecipazione e del coinvolgimento diretto degli utenti, i meccanismi reputazionali si dimostrano del tutto inadeguati a sostituire il tradizionale regolatore democratico. Danno infatti voce agli utenti della *community* e solo ad essi, escludendo i diritti e gli interessi di coloro che sono "fuori" dalla *community*. Eppure le più rilevanti e preoccupanti esternalità negative della *sharing economy* spesso si producono proprio al di là del recinto della *community* degli utenti: sempre per rimanere nell'ambito dell'*home sharing*, basti pensare alla riduzione della disponibilità di alloggi a prezzi accessibili, alle ricadute sui servizi locali, ai problemi di vicinato e di rispetto della quiete pubblica. Tutte esternalità negative che gli utenti della *community* producono al di fuori della stessa, a danno di soggetti che non hanno spazio alcuno nel dibattito interno. Anzi, non può non registrarsi la tendenza di molti utenti-fornitori di alloggi su *Airbnb* e simili (commerciali e non) a unirsi in associazioni per difendere i propri interessi di *host* contro qualsiasi forma più rigorosa di regolazione delle proprie attività, a dimostrazione di quanto non solo gli interessi altrui non siano rappresentati, ma siano addirittura apertamente avversati.

Mentre il regolatore autenticamente democratico – pur con tutte le ben note inefficienze – è chiamato, ad ogni livello, a mediare e tener conto degli interessi di tutti i cittadini, realizzando un bilanciamento tra le diverse istanze emergenti

¹²⁵ Cfr. S. RANCHORDÁS, *Public Values, Private Regulators: Between Regulation and Reputation in the Sharing Economy*, cit., 232-233.

¹²⁶ Cfr. S. RANCHORDÁS, *Online Reputation and the Regulation of Information Asymmetries in the Platform Economy*, cit., spec. 134-135.

dalla società, le linee guida della *community* o i meccanismi reputazionali avranno riguardo solo per gli interessi della *community* stessa, oltre a derivare integralmente da soggetti che son parte della *sharing economy*, in una dialettica che – dove esiste – si risolve essenzialmente nel binomio piattaforma–utenti.

In uno scritto di qualche anno fa, Roberto Bin metteva in guardia dall'eccessivo rafforzamento del ruolo e delle tutele di consumatori e utenti rispetto ai cittadini complessivamente intesi, secondo una logica che finiva per pregiudicare e pretermettere gli interessi di “chi non consuma”¹²⁷. In questo frangente, con modalità del tutto simili, il problema diviene quello dei diritti di quanti sono esclusi dalla *community*, di “chi non fa *sharing economy*”: all'interesse generale si sostituiscono infatti gli interessi *particolari* di una comunità fittizia *online*, che ha però l'interesse assai concreto a marginalizzare le necessità di quanti restano fuori e ostacolano la crescita del proprio *business*.

8. Conclusioni: oltre la *self-regulation*

Una volta riconosciuto il fatto che i processi di regolazione della *sharing economy*, sia a livello europeo che nazionale e sub-nazionale, si stanno muovendo concretamente in una direzione lontana dalla *self-regulation* (parr. 5-6); e riconosciuto che la *self-regulation* e i meccanismi reputazionali *online* non risultano adeguati, sul piano pratico e teorico, a disciplinare la complessità degli interessi emergente in questo settore economico, rischiando di lasciare eccessivo potere in mano alle piattaforme e di comprimere gli interessi estranei al circuito delle *community* degli utenti (par. 7), resta da chiedersi quale spazio rimanga per l'auto-normazione delle piattaforme e per i meccanismi reputazionali.

Sotto questo profilo, l'analisi non può che condurre ad una complessiva svalutazione delle capacità regolatorie di questi strumenti. Guardando ai meccanismi reputazionali, un possibile correttivo dei limiti descritti potrebbe essere quello di una parziale regolazione eteronoma degli stessi, volta a rendere più attendibili, complete e veritiere le recensioni degli utenti (anche attraverso l'introduzione di un “*technological due process*”¹²⁸). Questo però deve avvenire senza alcuna pretesa di recuperare tali strumenti ad un impiego latamente normativo. Come è stato icasticamente affermato da Sofia Ranchordás: «I meccanismi reputazionali restano quello che sono sempre stati: strumenti per comunicare informazioni sulla qualità o commerciali»¹²⁹.

¹²⁷ Cfr. R. BIN, *I diritti di chi non consuma*, in G. COCCO (a cura di), *Diritti dell'individuo e diritti del consumatore*, Milano, Giuffrè, 2010, 95 ss.

¹²⁸ Sui possibili correttivi, si v. più diffusamente S. RANCHORDÁS, *Online Reputation and the Regulation of Information Asymmetries in the Platform Economy*, cit., spec. 144 ss.

¹²⁹ Cfr. S. RANCHORDÁS, *Public Values, Private Regulators: Between Regulation and Reputation in the Sharing Economy*, cit., 236. Tradotto liberamente dall'inglese: «*Reputational mechanisms remain what they have always been: a form of sending quality or commercial signals*».

Messa da parte la possibilità di consegnare la regolazione della *sharing economy* alla *self-regulation*, si pone tuttavia l'interrogativo su quale sia la soluzione più adatta per intervenire nel settore. Il regolatore tradizionale infatti (sia esso legislatore, autorità indipendente, ecc.) deve comunque confrontarsi con le piattaforme, sia per le informazioni di cui le stesse dispongono (e che il regolatore non ha), sia per le loro capacità operative di *enforcement*, nettamente superiori a gran parte delle autorità pubbliche (v. *supra* par. 3).

In proposito, sembrano emergere in dottrina almeno due posizioni, tra loro attigue.

In primo luogo, da parte di molti autori si chiama in causa un approccio di *co-regulation*¹³⁰. Con questa terminologia si tende ad identificare, in senso lato, il coinvolgimento dei privati nei processi di regolazione, a partire dall'attribuzione di compiti di attuazione degli obiettivi definiti dal regolatore pubblico per arrivare alla co-definizione delle regole stesse ad esito del confronto con gli *stakeholders*¹³¹. I pregi di questo sistema sono evidenti: da un lato, il regolatore pubblico non viene estromesso dal processo normativo; dall'altro, lo stesso può valersi delle informazioni e delle capacità tecniche delle piattaforme per perseguire in modo più efficace e avveduto obiettivi di interesse pubblico. Gli esempi di un approccio in questo senso sarebbero molteplici: si citano, in particolare, gli accordi di cooperazione tra *Airbnb* e città europee (Londra, Lisbona, Amsterdam, ecc.) per promuovere il rispetto delle regole locali, il prelievo delle *tourist taxes*, la definizione e applicazione di limiti ai pernottamenti¹³².

Non va tuttavia sottovalutato il rischio che, ponendosi sullo stesso piano delle piattaforme, il regolatore pubblico incorra nella "cattura" da parte del regolato, specie se il potere contrattuale di quest'ultimo risulta significativamente superiore rispetto a quello del regolatore. In tal senso, pare si possano richiamare i casi in cui, sulla base di accordi con i singoli Comuni italiani, le

¹³⁰ Cfr. per questa prospettiva soprattutto M. FINCK, *Digital Regulation: Designing a Supranational Legal Framework for the Platform Economy*, cit., *passim*; nonché già M. FINCK, S. RANCHORDÁS, *Sharing and the City*, in *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Vol. 49, 2016, disponibile anche al seguente link: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2741575. Vale anche qui quanto si è detto per l'*autoregolamentazione* (*supra* nt. 3): nel diritto dell'Unione europea, il termine *coregolamentazione* assume il preciso significato – differente da quello più ampio proposto in questa sede – di «meccanismo mediante il quale un atto legislativo comunitario conferisce la realizzazione degli obiettivi definiti dall'autorità legislativa ai soggetti interessati riconosciuti in un determinato settore (in particolare agli operatori economici, alle parti sociali, alle organizzazioni non governative o alle associazioni)»; si v. *Progetto interistituzionale* — "Legiferare meglio", in *G.U.U.E.*, n. C 321 del 31/12/2003, p.to 22.

¹³¹ In relazione a quest'ultima prospettiva si discorre anche di «*negotiated co-regulation*»: v. M. FINCK, S. RANCHORDÁS, *Sharing and the City*, cit.

¹³² Cfr. M. FINCK, *Digital Regulation: Designing a Supranational Legal Framework for the Platform Economy*, cit., 16-18.

piattaforme hanno “preteso” una semplificazione dell’imposta di soggiorno (quanto meno nei loro confronti) quale contropartita dell’attività di *collect & remit* (riscossione e trasferimento al Comune dell’imposta stessa)¹³³. Va peraltro notato come il confronto su un piano paritetico può portare la tutela degli interessi pubblici e dei valori della comunità di riferimento a divenire oggetto di contrattazione con le piattaforme, con esiti non sempre positivi. Anche su questo fronte, gli esempi sono molti: si pensi al tetto ai pernottamenti portato in Francia a 120 giorni dopo l’insistita pressione operata dalle piattaforme di *home sharing* per superare il limite precedentemente fissato a 90 giorni. Nella città di Amsterdam, invece, l’amministrazione aveva concluso un accordo con *Airbnb* per l’*enforcement* tecnologico del limite di 60 giorni e la condivisione di dati; quando si è inteso ridurre ulteriormente il limite ai pernottamenti, alla luce dell’inefficacia del limite antecedente, la piattaforma ha interrotto ogni collaborazione¹³⁴. Ma l’elenco di casi come quelli descritto è molto lungo¹³⁵.

Su una posizione attigua a quella appena descritta si collocano quegli autori che valorizzano il ruolo delle piattaforme quali “intermediari della regolazione”¹³⁶. Più che sulla definizione condivisa delle regole, l’accento in questo caso è posto sulla possibilità delle piattaforme di attuare e far rispettare le regole dettate dal decisore pubblico in misura più diretta ed efficace di quanto non possano fare le pubbliche autorità. È sempre il fattore tecnologico a giocare un ruolo centrale: gli esempi richiamati in dottrina vanno dai già menzionati blocchi automatici in corrispondenza del raggiungimento dei tetti ai pernottamenti, al prelievo automatizzato dell’imposta di soggiorno.

Ammesso che, in questa prospettiva, la definizione delle regole rimanga saldamente nelle mani del regolatore pubblico, i limiti di questo approccio risiedono soprattutto nell’incapacità dei poteri pubblici di verificare se le

¹³³ Sia consentito rinviare su questo punto a G. MENEGUS, *Smart Cities and Airbnb: Platforms as “Regulatory Intermediaries” in Short-Term Rental Market?*, in A. CALIGIURI (ed), *Legal Technology Transformation. A Practical Assessment*, Editoriale scientifica, Napoli, 2020, 147 ss.

¹³⁴ È giusto il caso di ricordare come l’esempio di Amsterdam sia stato, almeno agli inizi, un punto di riferimento per i più convinti fautori di un intervento minimo del regolatore pubblico; v. ad es. F. DEL PRATO, *AirBnB: regolare poco per regolare bene*, Istituto Bruno Leoni, IBL Focus 261, 2 marzo 2016. L’esito sfortunato della collaborazione pare illustri bene quanto la disponibilità della piattaforma sia comunque condizionata alla conservazione (almeno in una certa misura) dei propri interessi economici.

¹³⁵ Un vero e proprio *cabiers de doléances* è stato realizzato su incarico del gruppo parlamentare europeo GUE/NGL: cfr. M. COX, K. HAAR, *Platform Failures. How Short-Term Rental Platforms like Airbnb fail to cooperate with cities and the need for strong regulations to protect housing*, 9 December 2020, Study commissioned by members of the IMCO committee of the GUE/NGL group in the European Parliament, disponibile al seguente link: https://left.eu/content/uploads/2020/12/Platform-Failures-v5-08-12-2020-002_compressed-1.pdf.

¹³⁶ Cfr. in part. C. BUSCH, *Self-Regulation and Regulatory Intermediation in the Platform Economy*, in M. CANTERO GAMITO, H.-W. MICKLITZ (eds), *The Role of the EU in Transnational Legal Ordering: Standards, Contracts and Codes*, Edward Elgar, Cheltenham, 2019, 115-134.

piattaforme diano o meno effettivamente attuazione alle regole, in che misura e con quali risultati. Le piattaforme rimangono infatti in larga misura delle *black box*, mal disposte a condividere dati (se non in forma aggregata), restie a spiegare il funzionamento dei propri algoritmi, ma soprattutto contro-interessate nel dare una rigorosa applicazione alle regole stesse (dubbi sono stati avanzati, ad esempio, da parte delle autorità locali di Parigi sull'applicazione del limite di 120 giorni ai pernottamenti)¹³⁷.

Se viene tuttavia superata l'asimmetria conoscitiva tra pubblico e privato, quest'ultima prospettiva di "intermediazione regolatoria" appare la più promettente, giacché da un lato non fa venir meno il ruolo del regolatore pubblico, legittimato democraticamente, di dettare le regole del gioco sulla base di un contemperamento dei diversi interessi contrastanti (eventualmente soggetto al sindacato del giudice, costituzionale o amministrativo); dall'altro lato, lo stesso non si priva delle potenzialità tecniche delle piattaforme per rendere più efficiente ed effettiva l'attuazione delle regole stesse. Questo però implica, come si è detto, l'adozione di strumenti che consentano al regolatore di controllare l'attuatore (le piattaforme) e di un'efficace condivisione dei dati.

Segnali incoraggianti in questo senso sembrano rinvenibili nell'iniziativa sugli affitti brevi, laddove si indica quale uno degli obiettivi principali quello di garantire l'accesso delle autorità pubbliche alle informazioni in possesso delle piattaforme, «considerando anche l'elaborazione di strumenti tecnici per facilitare la condivisione dei dati, come lo sviluppo di un'interfaccia di programmazione delle applicazioni (API)»¹³⁸. Se le soluzioni ivi prefigurate diverranno realtà e potranno rappresentare un modello anche per altri settori della *sharing economy* è presto per dirlo; certo è che per "forzare" la collaborazione delle piattaforme in tal senso il livello europeo appare l'unico idoneo, trattandosi nei fatti dell'unico – assieme forse a pochi Stati membri – che può confrontarsi in una posizione almeno paritetica con i principali attori dell'economia digitale¹³⁹.

¹³⁷ Sia consentito rinviare a G. MENEGUS, *Smart Cities and Airbnb: Platforms as "Regulatory Intermediaries" in Short-Term Rental Market?*, cit., 150 ss.

¹³⁸ Commissione europea, DG Grow G.3, *Short-term rental initiative – Inception Impact Assessment*, cit., 3. Indicazioni in tal senso si ritrovano già in dottrina; cfr. M. FINCK, *Digital Regulation: Designing a Supranational Legal Framework for the Platform Economy*, cit., 22-23; C. BUSCH, *Self-Regulation and Regulatory Intermediation in the Platform Economy*, cit., 12.

¹³⁹ Quanto persino il livello statale possa risultare inadeguato a "vincolare" le piattaforme lo dimostra chiaramente l'esperienza italiana: la controversia tra *Airbnb* e Agenzia delle entrate ha sostanzialmente impedito sino ad oggi (fine 2021) l'applicazione della disciplina di legge adottata nel 2017 (v. *supra* par. 5, d.l. n. 50/2017).

