

SERVIZI DI TRASPORTO E DI RICETTIVITÀ TURISTICA DI FRONTE ALLA SHARING ECONOMY: COORDINATE MINIME PER IL REGOLATORE REGIONALE

Marco Fontana<sup>1</sup>

**SOMMARIO**

Il dibattito relativo all'esatta definizione di economia della condivisione (sharing economy) e alla sua portata socio-economica non si è ancora assestato su elementi certi. Tuttavia, uno degli aspetti centrali del fenomeno può essere identificato nell'esistenza di una piattaforma telematica che permette la condivisione di beni e la fornitura di servizi anche da parte di soggetti non identificabili normalmente come professionisti o imprenditori, facilitando, da un lato, l'incontro tra la domanda e l'offerta e sviluppando, dall'altro, un track record reputazionale dei soggetti coinvolti. Gli ambiti economici interessati coinvolgono inevitabilmente anche livelli di governance regionale e locale: tale dinamica si può riscontrare in particolare nei settori dei trasporti e della ricettività turistica, che sono tra i più interessati, sul piano italiano e internazionale, dalla presenza di piattaforme del tipo sopra descritto. Il paper si propone innanzitutto di individuare le coordinate fondamentali, sulla base del dibattito scientifico e politico-giuridico più aggiornato, delle diverse accezioni di sharing economy e delle problematiche aperte più rilevanti connesse a questo fenomeno. Sulla base di tale ricostruzione teorica, si prenderanno in considerazione alcuni recenti interventi di regolazione normativa e amministrativa a livello regionale (in particolare da parte di Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia, Piemonte, Toscana e Veneto) in materia di trasporti e ricettività, per verificarne gli obiettivi, le tendenze, il problematico coordinamento con i livelli di governance statale ed europea, fornendo qualche indicazione di massima per la normativa regionale.

---

<sup>1</sup> Éupolis Lombardia, Istituto superiore per la ricerca, la statistica e la formazione, via Taramelli, 12/F, 20124 Milano, e-mail: marco.fontana@eupolislombardia.it.

## 1. Introduzione

L'uso sempre più diffuso e avanzato di strumenti telematici negli ultimi anni ha portato allo sviluppo e alla diffusione di strumenti innovativi, che hanno modificato le modalità attraverso cui si chiedono, scelgono, acquistano, utilizzano beni e servizi.

Una delle declinazioni di tale tendenza viene identificata nella cd. sharing economy, l'economia della condivisione, un termine che suggerisce il superamento della centralità della proprietà dei beni nei rapporti economici a favore del loro uso temporaneo e coordinato, attraverso strumenti innovativi e legati al web. Essi permettono, in particolare, di mettere in contatto facilmente domanda e offerta e possono fornire a chi necessita di detta condivisione informazioni sulla "reputazione" di chi la offre, superando così le asimmetrie informative proprie del mercato dei servizi e permettendo anche a normali "privati", utenti della piattaforma, di fornire servizi che tradizionalmente vengono esercitati da professionisti o attraverso intermediari.

Il processo, così delineato nei suoi tratti fondamentali, rischia di mettere in crisi le distinzioni fondamentali proprie del sistema giuridico economico formatosi a livello europeo e nazionale: la contrapposizione fra "consumatore" e "professionista", ad esempio, o gli elementi del rapporto di lavoro tradizionale.

Da un punto di vista socio-economico, le nuove opportunità offerte dalla sharing economy sono viste con grande entusiasmo e ottimismo da chi le considera una modalità nuova ed efficiente per lo svolgimento di «atti capitalistici tra adulti consenzienti» (Nozick, 1974): secondo tale impostazione, le modalità organizzative e le informazioni offerte dalle piattaforme online attraverso cui si intrecciano i rapporti della sharing economy sono uno strumento per superare le inefficienze della regolazione pubblica a favore di un sistema economico più incentrato, in generale, sulla liberalizzazione dei mercati e, più in particolare, sul superamento delle categorie classiche attraverso cui tale regolazione si è espressa. In senso parzialmente diverso, la sharing economy è vista come una grande opportunità per una migliore allocazione delle risorse che può permettere di ridurre sprechi e combattere problematiche sociali, quali l'inquinamento o la disoccupazione (Mostacci, Somma, 2016).

D'altra parte, le espressioni più rivoluzionarie ed economicamente significative della sharing economy hanno generato molte critiche, in quanto viste, in ultima istanza, come slogan utilizzati da grosse imprese del settore tecnologico per generare profitto attraverso pratiche di concorrenza sleale e l'elusione delle previsioni in materia di diritto del lavoro e fiscali (Mostacci, Somma, 2016).

La sharing economy interviene in diversi settori dell'economia di servizi, attribuendo un connotato nuovo (l'essenzialità della connessione in rete), ad un servizio che è invece fornito e ha un impatto sul territorio: in Europa (Vaughan, Daverio, 2016) e in Italia (Mainieri, Pais, 2016) due dei settori più sviluppati ed economicamente rilevanti della sharing economy sono quello dei trasporti e della ospitalità turistica. Questa componente attribuisce al tema un grande interesse anche dal punto di vista della dimensione e della governance regionale.

Il presente paper si pone l'obiettivo di offrire alcune coordinate e alcuni spunti, sulla base del dibattito giuridico in materia, per comprendere il fenomeno della sharing economy e per valutare l'opportunità e le modalità di interventi regolamentari ad esso dedicati a livello regionale. L'analisi deve partire necessariamente da un esame delle coordinate definitorie fondamentali del termine sharing economy sulla base delle fonti istituzionali e della letteratura in materia (paragrafo 2): la comprensione degli elementi essenziali del fenomeno e delle sue componenti "variabili" è infatti imprescindibile per comprendere le questioni giuridiche di fondo e offrirne possibili chiavi di lettura. Si verificherà poi lo stato della disciplina a livello europeo, in relazione alla posizione giuridica del privato fornitore del servizio ("fornitore-utente") e della piattaforma (paragrafo 3), per poi concentrarsi su alcuni esempi (anche molto recenti) di regolazione

del fenomeno a livello regionale (paragrafo 4). Si offriranno infine alcune considerazioni conclusive alla luce delle discipline e delle problematiche giuridiche emerse nell'analisi (paragrafo 5)<sup>2</sup>.

## **2. La definizione di sharing economy: elementi fondamentali e variabili**

La dottrina e i contributi istituzionali di tipo giuridico-economico non sono ancora giunti ad una definizione condivisa di sharing economy. La diversità delle concezioni si fonda in particolare sul perimetro che si vuol riconoscere al termine “economia della condivisione” e sulla distinzione più o meno marcata tra lo stesso termine e nozioni diverse, considerate ora sinonimi ora titolari di significati più o meno distinti, a seconda del tipo di approccio adottato (Notari, Orefice, 2016, Codagnone, Martens, 2016, Pais, Mainieri, 2015). Si parla, ad esempio, di:

- “collaborative economy” (economia della collaborazione), termine che si afferma nei documenti ufficiali delle istituzioni europee e che sposta l'attenzione più sull'azione (la collaborazione) più che sul bene che viene condiviso;
- “on demand economy” (economia a richiesta), che focalizza l'attenzione sulla modalità innovativa attraverso cui, servendosi di strumenti digitali e telematici, la domanda di servizi viene espressa ed intercettata;
- “gig economy” (traducibile con economia del lavoro occasionale), che si concentra sul punto di vista del diritto del lavoro e sulle modalità attraverso cui il servizio viene svolto;
- “collaborative consumption” (consumo collaborativo), spostando l'attenzione sul profilo del consumo di beni, non più mediante l'acquisto di proprietà in modo esclusivo ma tramite l'uso temporaneo degli stessi beni da parte di una comunità;
- “peer economy” (economia dei pari) sottolinea la possibilità di scambi che avvengano tra privati non qualificabili come imprenditori o professionisti.

Possono riscontrarsi comunque dei tentativi di definire il concetto in termini più generali. L'Oxford Dictionary definisce, ad esempio, la sharing economy come «un sistema economico in cui beni o servizi sono condivisi tra individui privati, sia gratuitamente che con una retribuzione, tipicamente per mezzo di internet» (Oxford, 2017).

Un recente contributo dottrinale italiano ha definito la sharing economy come «una modalità organizzata che consente a una o più persone, aziende o enti pubblici, di scambiare (swap) o condividere (share) temporaneamente beni, servizi o denaro, a titolo gratuito o oneroso, attraverso l'intermediazione gestita da una piattaforma digitale» (Manacorda P. M., 2017).

Il riferimento più autorevole è contenuto in un documento giuridico deriva dalla Commissione europea, che adotta un approccio generale, in cui sembrano rientrare tutte le diverse accezioni del termine elencate sopra. Nella comunicazione dedicata ad “Un'agenda europea per l'economia collaborativa”, la Commissione – come sopra accennato – utilizza il termine collaborative economy, definendolo come l'insieme dei «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» (Commissione europea, 2016).

La definizione adottata dalla Commissione si sta affermando come termine di riferimento in dottrina (Hatzopoulos, Roma, 2017), per cui la nozione di “economia della collaborazione” viene intesa come sinonimo di “economia della condivisione”.

---

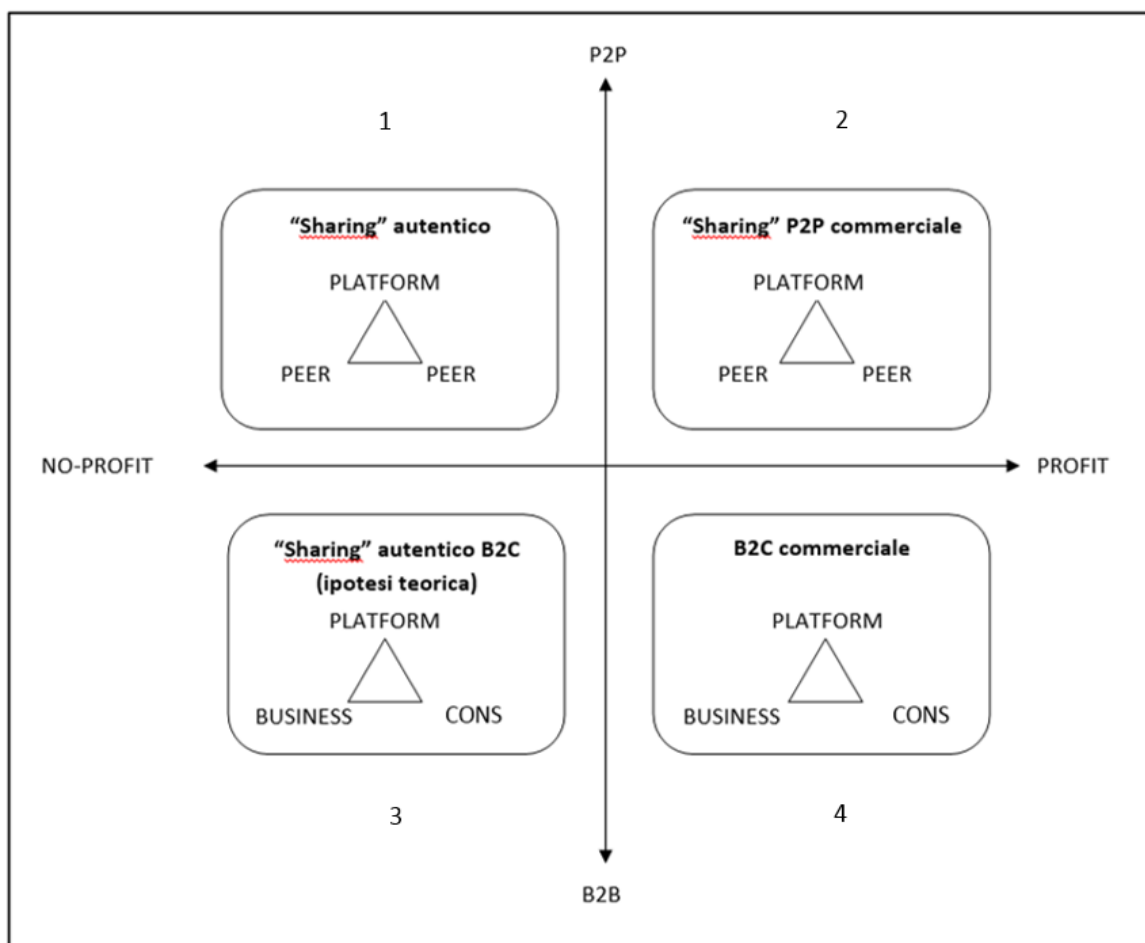
<sup>2</sup> Il paper trae spunto anche dai temi di interesse discussi nell'ambito di un seminario dedicato al tema e destinato al Consiglio regionale lombardo, dal titolo “Sharing economy come economia della collaborazione e della condivisione”, promosso da Éupolis Lombardia nel settembre 2016. Sono intervenuti studiosi, policy makers nazionali e regionali, rappresentanti dei consumatori e del mondo delle imprese della sharing economy, con l'obiettivo di tracciare i confini del fenomeno e offrire una presentazione degli interventi legislativi in discussione sulla materia a livello nazionale.

Dalla breve disamina effettuata, si può intuire come vi sia una certa ambiguità nell'identificazione dei confini esatti della sharing economy e dei suoi caratteri fondamentali. Possono, tuttavia, individuarsi due elementi ricorrenti nelle diverse definizioni proposte, che aiutano a delineare poi le questioni giuridiche più significative poste dal fenomeno:

- la presenza di una piattaforma digitale via web che permette l'incontro di domanda e offerta di servizi, tanto che si parla in dottrina anche di "economia di piattaforma" (Amorosino, 2017);
- la presenza di un fornitore e di un utente di servizi (o di beni da utilizzare temporaneamente), che utilizzano la piattaforma.

Si delinea dunque uno schema trilaterale (piattaforma/fornitore/utente) che può essere considerato come "costante" nelle ipotesi di rapporto riconducibili alla sharing economy, mentre alcuni elementi possono essere variabili: tra questi, i più importanti sono la natura del prestatore del servizio (che può svolgere l'attività in forma imprenditoriale o comunque da professionista, oppure come semplice privato che utilizza la piattaforma – il "fornitore-utente") e la finalità dell'azione del fornitore (a scopo di lucro o a titolo gratuito). Le diverse opzioni, considerando le costanti e le variabili individuate, può essere sintetizzata attraverso una matrice, concepita da uno studio del Joint Research Centre (JRC) della Commissione europea (Codagnone, Martens, 2016) e qui rielaborata per evidenziare i due caratteri fondamentali identificati in precedenza (Figura 1).

Figura 1 – Classificazione esempi di sharing economy



Fonte: mia elaborazione da Codagnone, Martens (2016)

Come si vede dalla Figura 1, le diverse ipotesi possono essere inserite in uno dei quattro quadranti individuati.

Il primo (1) si riferisce allo sharing in senso stretto o “autentico”, in cui la condivisione del bene e/o la fornitura del servizio avviene tra privati (“peer”) non qualificabili come imprenditori o professionisti, senza finalità di lucro e per l’impiego ottimale di risorse sottoutilizzate. Possono rientrare in questa categoria anche i casi in cui chi usufruisce del bene condiviso, di proprietà altrui, lo fa a fronte di un rimborso spese o di altri servizi (è il caso, ad esempio, della piattaforma BlaBlaCar, in cui viene messo a disposizione di un “utente” un posto auto per un dato tragitto da parte di un “fornitore” che avrebbe comunque effettuato il viaggio, a fronte di una condivisione dei costi dello stesso).

Il secondo quadrante (2) riguarda l’ipotesi che, come osservato anche dal JRC, risulta più problematica nella prospettiva del regolatore: si tratta del caso in cui la condivisione di beni e la fornitura di servizi da parte di soggetti “privati” (non qualificati come imprenditori o professionisti) avviene a scopo di lucro, ossia a fronte di un pagamento che non consiste in un mero rimborso spese (è il caso, per considerare esempi noti e su cui si tornerà nel presente contributo, di Airbnb o UberPop, in cui la condivisione del bene e la fornitura del servizio, rispettivamente di ospitalità e di trasporto, avviene a fronte di un pagamento).

Il terzo quadrante (3) riguarda l’ipotesi marginale in cui è un soggetto qualificabile come imprenditore o professionista a condividere beni e/o fornire servizi senza finalità di lucro: tale ipotesi viene indicata dallo studio del JRC come meramente teorica, anche se per la verità possono darsi i casi di imprese no-profit o soggetti che svolgono attività pro bono attraverso una piattaforma online e che quindi possono rientrare nello schema proposto.

Da ultimo, il quarto quadrante (4) riguarda i casi più simili agli schemi di mercato classici, in cui le prestazioni di imprenditori e professionisti vengono richieste – e in alcuni casi esercitate – tramite una piattaforma telematica, a fronte di un corrispettivo e con finalità di lucro. In questo caso le problematiche poste per i regolatori del mercato sono meno nuove, anche se l’utilizzo della piattaforma può comportare comunque un effetto destabilizzante sui mercati organizzati in modo tradizionale (si pensi al noto caso di UberBlack, in cui il modello di trasporto urbano non di linea secondo la formula del “noleggio con conducente” ha portato ad un deciso aumento della competitività rispetto al servizio taxi, con le note conseguenze riguardanti l’accusa di concorrenza sleale da parte degli esercenti il servizio taxi, non solo in Italia<sup>3</sup>).

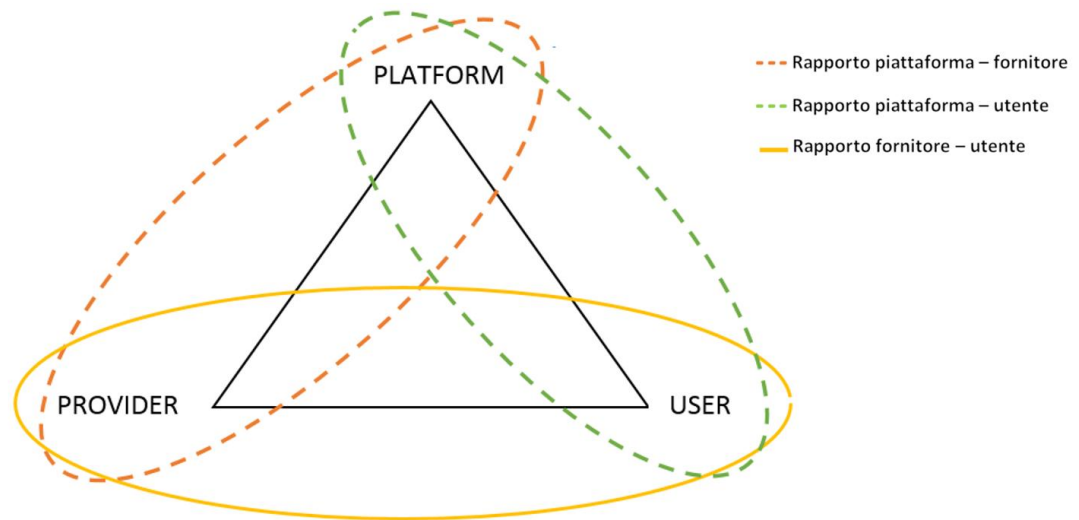
I confini tra le categorie rappresentate e descritte in modo schematico non sono sempre facili da individuare: in particolare, le zone grigie possono riguardare sia cosa si debba intendere per attività svolta a fini di lucro (si pensi ad esempio ai casi di corrispettivo non in danaro), sia la qualificazione del prestatore del servizio come mero privato (nello schema qui indicato come fornitore-utente) o come professionista/imprenditore. Tali categorie giuridiche, e le norme che le regolano, entrano in crisi con i modelli di attività propri della sharing economy (Smorto, 2017).

Un altro elemento di ambiguità è legato alle relazioni che intercorrono nello schema triangolare (piattaforma/fornitore/utente) che connota, come visto, la definizione stessa di sharing economy. Anche in questo caso, non è sempre facile individuare il tipo di rapporto, e la conseguente disciplina giuridica, che lega, i diversi soggetti (come rappresentato schematicamente nella Figura 2).

---

<sup>3</sup> La più recente controversia inerente ad UberBlack in Italia consiste in un procedimento cautelare dinanzi al Tribunale di Roma e ha visto prevalere la società sulle cooperative di tassisti che contestavano la concorrenza sleale. Cfr. l’ordinanza disponibile al sito <http://www.ilsole24ore.com/pdf/2010/05/26/OrdinanzaUber.pdf>. Per una disamina della situazione relativa alle diverse applicazioni del gruppo Uber nei diversi ordinamenti si veda Mostacci E., Somma A. (2016), *Il Caso Uber. La sharing economy nel confronto tra common law e civil law*, Milano, Egea.

Figura 2 – Rapporti nello “schema triangolare” della sharing economy



Fonte: mia elaborazione

In particolare, risulta difficile connotare la qualificazione della piattaforma sia rispetto al fornitore del servizio che rispetto all'utente. In entrambi i casi l'attività della piattaforma può essere, infatti, qualificata come prestazione di servizi di supporto e intermediazione telematici, ma può, ad un esame più approfondito, acquisire anche le caratteristiche di rapporti ben più regolati e comportanti obblighi specifici: il fornitore del servizio può essere considerato infatti legato al gestore della piattaforma da un rapporto di lavoro subordinato o para-subordinato, così come l'utente del servizio può ritenere responsabile la piattaforma non solo rispetto ai servizi informatici da essa esercitati, ma anche rispetto al servizio “sottostante” esercitato direttamente dal fornitore.

Il rapporto “sottostante” tra fornitore e utente risulta più definito e riconducibile a schemi contrattuali già esistenti (come nelle ipotesi del trasporto di persone e nella locazione di breve periodo), ma in questo caso le regole applicabili differiscono sulla base di come si consideri il fornitore, ossia se professionista o meno.

Tali ambiguità interpretative sono proprie delle attività della sharing economy, tanto che i contributi scientifici in materia sono arrivati a considerarle quali elementi che ne connotano e identificano la definizione stessa (Sundararajan A, 2017). Anche le istituzioni e la giurisprudenza europee hanno iniziato ad occuparsi del tema, come si vedrà nel paragrafo seguente.

In ogni caso, è proprio con riguardo al rapporto che si articola lungo la base del triangolo e che si concreta in un servizio “sottostante” rispetto a quello esercitato dalla piattaforma telematica, che la competenza regionale può essere coinvolta.

### 3. Imprenditore, piattaforma, “servizio sottostante”: le indicazioni dell'Unione Europea

Sia la Commissione europea che il Parlamento europeo hanno prodotto degli atti non vincolanti che trattano il tema dell'economia collaborativa (Commissione europea, 2016, Parlamento europeo, 2017): il termine è usato, come già visto, nel contesto europeo come sinonimo di sharing economy.

In entrambi i documenti vengono menzionate le opportunità legate allo sviluppo delle attività proprie dell'economia collaborativa, quali l'integrazione sociale e la creazione di nuove comunità, la possibilità di intercettare più specificamente le reali necessità dei consumatori, l'offerta più ampia di nuovi servizi a prezzi più bassi, la creazione di occupazione, la condivisione e l'uso più efficiente delle risorse.

A fronte di tali valutazioni, vengono anche riconosciute le problematiche poste dai nuovi modelli di attività, in materia di concorrenza con gli operatori di mercato “tradizionali”. Ci si pone dunque la questione della regolazione e delle sue modalità, delle attività appartenenti all'economia collaborativa. In questo

ambito, l'attenzione viene posta sulle due "ambiguità" che caratterizzano lo schema trilaterale dei rapporti nella sharing economy, così come identificati nel paragrafo precedente, ossia (i) la qualificazione come professionista/imprenditore o come mero privato del fornitore-utente e (ii) la qualificazione delle piattaforme.

Con riguardo al primo punto, la comunicazione della Commissione menziona due criteri utilizzati dagli Stati membri per identificare il confine tra attività svolta in forma professionale e attività occasionale propria dei rapporti "tra pari": la prestazione a titolo gratuito o dietro retribuzione e l'identificazione di soglie al di sopra delle quali l'attività svolta è da considerarsi professionale. Nel settore dei trasporti, la soglia è determinata sul fatturato, mentre nel settore degli alloggi, la soglia viene spesso individuata in una durata massima annuale dei periodi di locazione.

Per quanto attiene alla qualificazione delle piattaforme, la Commissione ritiene che di per sé esse sono da considerarsi come prestatrici di un «servizio della società dell'informazione», che, in quanto tale, a livello europeo è soggetto ad una disciplina specifica e che non può trovare limitazioni di accesso al mercato se non in situazioni particolari.

La Commissione aggiunge però che in determinate condizioni la piattaforma può essere qualificata anche come prestatrice del servizio sottostante, assumendo dunque un rapporto del tutto diverso sia rispetto all'utente che rispetto al fornitore in via diretta del servizio (Commissione europea, 2016). Tale qualificazione dipende però da una valutazione caso per caso legata al livello di controllo esercitato dalla piattaforma sul prestatore del servizio. Il controllo, a sua volta, può essere desunto dai seguenti elementi:

- il prezzo del servizio viene stabilito dalla piattaforma e non dal prestatore;
- le condizioni contrattuali fondamentali della relazione tra prestatore e utente vengono stabilite dalla piattaforma;
- la piattaforma è titolare della proprietà dei beni essenziali utilizzati per la prestazione del servizio;
- vi sono altri indici volti a suggerire l'esistenza di un controllo determinante sulla prestazione del servizio da parte della piattaforma (es. prestatore è legato a piattaforma da un rapporto di lavoro subordinato, la piattaforma assume costi e rischi legati all'attività).

La tematica relativa alla qualificazione dell'attività della piattaforma telematica "collaborativa" è oggetto anche di due controversie promosse dinanzi alla Corte di Giustizia UE e relative rispettivamente a contestazioni per concorrenza sleale (tramite uso dell'applicazione UberPop) avanzate alla società spagnola del gruppo Uber da una cooperativa di tassisti<sup>4</sup> e una sanzione applicata alla società francese del gruppo Uber<sup>5</sup> per l'esercizio non autorizzato dell'attività di trasporto urbano non di linea, sempre tramite l'applicazione UberPop. Al momento della redazione del presente contributo, la Corte di Giustizia non si è ancora pronunciata su nessuno dei due procedimenti in questione, ma le conclusioni dell'avvocato generale presso la Corte<sup>6</sup> (semplificando, l'organo ausiliario che presenta un parere non vincolante sulla questione) ha affermato, con motivazione analoga, che l'attività svolta tramite UberPop non è da considerarsi servizio della società dell'informazione ma servizio di trasporto urbano.

L'avvocato generale (in entrambi i casi Maciej Szpunar) ha basato le sue conclusioni sulla circostanza che, nel modello di UberPop, il controllo di Uber sulle modalità dello svolgimento del servizio è pervasivo: la società determina infatti, tramite la piattaforma informatica, i requisiti per l'accesso all'attività di autista, lo svolgimento della stessa, il comportamento che l'autista deve tenere, il compenso finanziario aggiuntivo per gli autisti che effettuano un numero considerevole di corse (e che spesso svolgono tramite UberPop l'unica o la principale attività professionale), il prezzo del servizio erogato, le condizioni minime di sicurezza del servizio, le modalità di valutazione dello stesso e dell'esclusione eventuale dei conducenti dal sistema. Per tali ragioni, il servizio offerto da UberPop viene giudicato dall'avvocato generale come di carattere misto, ossia in parte composto da prestazioni informatiche e in parte consistente in una prestazione

---

<sup>4</sup> Causa C-434/15, *Asociación Profesional Elite Taxi*.

<sup>5</sup> Causa C-320/16, *Uber France SAS*.

<sup>6</sup> Rispettivamente, dell'11 maggio e del 4 luglio 2017.

riconducibile al servizio di trasporto, ma è proprio quest'ultima componente ad essere considerata prevalente e a connotare dunque l'attività di Uber in tale settore specifico.

Contrariamente a quanto indicato dalla Commissione nella comunicazione sintetizzata sopra, le conclusioni dell'avvocato generale non ritengono rilevante la circostanza che il servizio venga svolto tramite automobili che non sono di proprietà della società titolare della piattaforma, dato che, in assenza dell'applicazione tramite cui i conducenti operano, le automobili non potrebbero essere impiegate per svolgere lo stesso servizio e l'attività dei conducenti non avrebbe alcun senso.

Come detto, la Corte potrebbe discostarsi dall'opinione dell'avvocato generale per la sua decisione, ma l'orientamento sopra richiamato offre comunque indicazioni importanti per dirimere la questione della qualificazione del servizio svolto dalle piattaforme digitali della sharing economy, anche nell'ottica di una regolazione regionale. Nel caso in cui, come nell'impostazione dell'avvocato generale, anche l'esercizio del servizio sottostante (nel caso di specie, il servizio di trasporto urbano non di linea) sia riconducibile alla piattaforma, ne discenderà la possibilità per gli Stati membri di regolare le modalità di svolgimento di tale servizio impartendo obblighi e vincoli autorizzatori anche alla stessa piattaforma, e non solo al prestatore che esercita materialmente il servizio. La circostanza è particolarmente rilevante per il servizio di trasporto pubblico, che è espressamente escluso dalla direttiva europea in materia di servizi<sup>7</sup> e dagli obblighi di semplificazione e liberalizzazione da essa imposti. Tale eventualità interessa anche la regolazione a livello regionale nei settori in cui le regioni sono titolari di competenze legislative ed amministrative: tra questi rientrano il trasporto pubblico e la disciplina della ricezione turistica, due dei settori in cui, come già visto, le piattaforme legate alla sharing economy hanno sinora avuto l'impatto più significativo.

#### **4. La regolazione a livello regionale**

Le attività svolte tramite il modello della sharing economy sono dunque di natura mista: da un lato, vi è la componente telematica che connota il modello stesso e risponde a regole europee – oltre che caratteristiche tecniche – che limitano fortemente e rendono inopportuna la possibilità di una regolazione pubblica a livello subnazionale; dall'altro lato, come affermato in un parere del Comitato europeo delle Regioni dedicato al tema (Comitato europeo delle Regioni, 2016), in molti degli ambiti interessati dalla sharing economy si può determinare un impatto distorsivo soprattutto a livello locale e regionale. Posto che, come visto, è a questo secondo livello – quello del cd. servizio sottostante – che lo spazio per la regolazione statale può essere riconosciuto nell'impostazione dell'Unione Europea, occorre verificare se e quale margine vi sia per un potere di regolazione da parte delle regioni, alla luce del sistema di riparto delle competenze costituzionale proprio del diritto italiano. Tale indagine verrà svolta considerando alcuni concreti esempi di disciplina regionale relativa ai due settori oggetto della presente analisi.

Nella maggior parte dei casi, gli esempi analizzati riguarderanno modifiche normative recenti, introdotte con l'intento (più o meno esplicito) proprio di affrontare la “destabilizzazione” del mercato tradizionale determinata dalle piattaforme della sharing economy nei settori dei trasporti pubblici non di linea e della ricettività turistica.

##### *4.1. Il servizio di trasporto pubblico non di linea e la legge “Anti-Uber” della Regione Piemonte*

La disciplina statale italiana relativa al servizio di trasporto pubblico non di linea è contenuta nella legge 15 gennaio 1992, n. 21, che distingue tra:

- servizio taxi, il quale viene generalmente inquadrato come servizio pubblico (Autorità di Regolazione dei Trasporti, 2015) e in quanto tale comporta la doverosità delle prestazioni, la predeterminazione della tariffa e la capillarità della sua offerta sul territorio. Per l'esercizio del servizio è necessaria una licenza, assegnata in un numero limitato dai Comuni, che determinano anche le modalità di esercizio del servizio;

---

<sup>7</sup> Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno (cd. Direttiva Bolkestein).



- servizio di noleggio con conducente (NCC), che non è invece considerato un servizio pubblico e non ha obblighi in tal senso, prevede un'autorizzazione (non contingentata) per l'esercizio del servizio e, nell'ambito della legge, viene esercitato su chiamata dei clienti con partenza dalla rimessa in cui il veicolo che fornisce il servizio staziona, nel Comune di riferimento.

La legge statale attribuisce alle Regioni il compito di stabilire i criteri cui devono attenersi i Comuni per la redazione dei regolamenti relativi al servizio di autotrasporto non di linea, nel quadro di un'attività di programmazione integrata che tenga conto anche degli altri servizi di trasporto, oltre ad alcune competenze più specifiche (come ad esempio la tenuta dei ruoli dei conducenti per gli autoservizi di trasporto non di linea).

Per le motivazioni descritte in termini generali nei paragrafi precedenti, i servizi offerti dalle applicazioni della sharing economy comportano un'innovazione che interferisce con il sistema normativo in materia di trasporto pubblico non di linea. Riprendendo la ripartizione effettuata sopra (Paragrafo 2), si possono infatti menzionare:

- piattaforme che permettono la condivisione di tratte di viaggio (carpooling) tra privati a livello urbano e interurbano, a fronte del mero riparto delle spese di viaggio, e appartengono perciò alla categoria identificata come "sharing autentico" (l'esempio più comune è BlaBlaCar, che si è sviluppato prevalentemente per tragitti interurbani, mentre si dedicano specificamente al carpooling urbano ad esempio applicazioni italiane come Zego, Easymoove o Clacsoon, o l'app del gruppo Uber UberPool);
- piattaforme che permettono la prestazione di servizi di autotrasporto a fronte del pagamento di un corrispettivo da parte di soggetti privati (si rientra perciò nella categoria identificata come "sharing P2P commerciale" – l'applicazione più nota in questo ambito è UberPop);
- piattaforme che consentono la ricerca e la prenotazione di servizi di trasporto taxi o NCC, rientrando dunque nella categoria "B2C commerciale" (come UberBlack o UberX, per le NCC, e Mytaxi o UberTaxi per il servizio taxi).

È facile comprendere come le maggiori problematiche derivino dalle piattaforme che offrono servizi di trasporto con finalità di lucro ma senza l'adempimento dei requisiti di accesso al mercato posti dalla legge 21/1992 (UberPop) o servizi di intermediazione per operatori autorizzati che rischiano però di agevolare comunque pratiche elusive delle previsioni che regolano il servizio (UberBlack o UberX). Da qui il noto e già menzionato contenzioso che ha interessato le applicazioni Uber in Europa ed in Italia, che ha portato, ad oggi, all'affermazione dell'illiceità del servizio di UberPop per concorrenza sleale<sup>8</sup>.

In questo contesto, la Regione Piemonte è intervenuta con una legge regionale<sup>9</sup> con la finalità principale di contrastare lo svolgimento del servizio di autotrasporto non di linea urbano a fini di lucro (modello Uberpop) da parte di prestatori diversi da taxi e esercenti NCC. L'intervento normativo ha introdotto una disposizione all'interno della legge sui servizi di trasporto pubblico non di linea, la quale affermava la riserva esclusiva del servizio di trasporto di persone, con chiamata di un autoveicolo e l'attribuzione di una corresponsione economica, all'ambito dei taxi e degli NCC autorizzati.

La previsione descritta è stata però dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale (sent. 15 dicembre 2016, n. 265) perché contrastante con la competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza. La Corte è giunta a questa conclusione osservando che la determinazione dei soggetti che possono essere abilitati a offrire alcuni tipi di servizi sia un elemento fondamentale per la definizione di un determinato settore di attività economica e, in quanto tale, rientra nella nozione di concorrenza prevista dall'art. 117, comma 2, lett. e), della Costituzione: tale nozione comprende, secondo la pronuncia in questione, sia le

<sup>8</sup> Tribunale di Milano, ord. 2 luglio 2015, disponibile su [http://www.giurisprudenzadelleimprese.it/wordpress/wp-content/uploads/2016/01/20150702\\_RG32959-20151.pdf](http://www.giurisprudenzadelleimprese.it/wordpress/wp-content/uploads/2016/01/20150702_RG32959-20151.pdf). Come già segnalato, invece, una recentissima pronuncia non ha riconosciuto la medesima conclusione per UberBlack (cfr. nota 3).

<sup>9</sup> Legge regionale Piemonte n. 14 del 06 luglio 2015, "Misure urgenti per il contrasto dell'abusivismo. Modifiche alla legge regionale 23 febbraio 1995, n. 24 (Legge generale sui servizi di trasporto pubblico non di linea su strada)".

misure di tutela della concorrenza (ossia che introducono elementi limitativi della stessa), sia le misure di promozione della stessa (che mirano ad aprire un mercato o favorirne l'apertura).

A fronte di tale sentenza, si può sostenere dunque che la Regione è sì titolare, come già affermato in altre pronunce (ad esempio, Corte costituzionale, 21 dicembre 2007, n. 452) di una competenza residuale in materia di trasporto pubblico locale (di linea e non di linea), ma che tale competenza non può portare a regolamentazioni che determinino, da un lato, restrizioni all'accesso al mercato e, dall'altro, misure di liberalizzazione non corrispondenti alla normativa nazionale.

Ciò non priva però totalmente le regioni del potere di regolare il mercato del trasporto pubblico non di linea, anche in relazione alle innovazioni introdotte proprie della sharing economy. La legge statale stessa, come già segnalato, attribuisce alla Regione competenze in materia di programmazione dei servizi di trasporto pubblico (di linea e non) e i criteri per i regolamenti degli enti locali relativi al servizio non di linea. All'interno di tale cornice, vi è dunque spazio per una regolazione regionale che tenga conto delle innovazioni degli ultimi anni e delle nuove modalità di prestazione del servizio (ci si tornerà nell'ultimo paragrafo).

#### *4.2. Il servizio di ricettività turistica, Airbnb e la disciplina regionale*

Come già evidenziato, un altro dei settori economici più interessati dalle innovazioni legate alla sharing economy è quello della ricettività turistica. Le opportunità offerte dalla piattaforma online hanno infatti creato modi innovativi per il reperimento e la valutazione dell'offerta ricettiva, sia nel contesto di soggetti operanti a livello imprenditoriale o professionale (ad esempio, alberghi o affittacamere) che, in modo forse più rilevante, nell'ambito delle locazioni di breve periodo da parte di soggetti "privati". Anche in questo caso si possono individuare diverse tipologie di piattaforme online, da inquadrare nelle categorie della matrice descritte in precedenza (Paragrafo 2):

- piattaforme che offrono la possibilità di ospitare ed essere ospitati a titolo gratuito nelle residenze di privati, con finalità principale di socialità, condivisione di esperienze e ospitalità reciproca, rientranti dunque nell'ambito dello "sharing autentico" (l'esempio più noto è Couchsurfing);
- piattaforme per locazioni di breve periodo in abitazioni (solitamente ad uso residenziale) a fronte di un corrispettivo, che rientrano dunque nella categoria dello "sharing P2P commerciale" (rientra in questo ambito l'uso più frequente di Airbnb);
- piattaforme per offerta di alloggi in strutture ricettive tradizionali (alberghi, bed and breakfast professionali, affittacamere) gestite a livello imprenditoriale/professionale e che rientrano dunque nel "quadrante" del "B2C commerciale" (come Booking o la stessa Airbnb, che può contenere anche bed and breakfast professionali).

Anche in questo caso, si pongono i problemi già visti in termini generali: l'identificazione della disciplina applicabile per lo "sharing P2P commerciale" e il confine tra tale categoria e la prestazione del servizio in modalità imprenditoriale/professionale. Tali questioni interessano particolarmente le politiche regionali, titolari della competenza legislativa residuale in materia di turismo e della competenza concorrente con lo Stato in materia di governo del territorio. Come nel caso di Uber, alcune regioni hanno introdotto previsioni specifiche dedicate al fenomeno, intervenendo in particolare sulle attività ricettive esercitate in forma diversa da quella alberghiera.

##### *a. La disciplina della Regione Lazio: riparto di competenze e ragionevolezza delle limitazioni*

Con il regolamento n. 8 del 7 agosto 2015, la Regione Lazio ha introdotto una "nuova disciplina delle strutture ricettive extralberghiere": si tratta di una regolamentazione che riguarda dunque l'ambito di mercato di piattaforme come Airbnb, tramite cui – come visto – realtà professionali o (soprattutto) semplici privati possono offrire ospitalità in immobili residenziali o strutture qualificate come "bed & breakfast". Nella versione approvata nel 2015, il regolamento di Regione Lazio conteneva delle previsioni specifiche sia per le strutture ricettive qualificate come "case (o appartamenti) vacanze", ossia immobili destinati all'affitto di

turisti e in cui non vi possono essere residenti, sia per i bed and breakfast. Il regolamento prevedeva in particolare:

- il periodo di attività massimo e il numero di immobili gestiti oltre i quali l'attività sarebbe stata da considerarsi "imprenditoriale";
- la durata minima e massima delle locazioni;
- gli standard minimi (e massimi) da rispettare per mantenere la qualificazione prevista (tra cui, ad esempio, la metratura del soggiorno).

Tali previsioni sono state oggetto di rilievi da parte dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM), poi confermati dal TAR Lazio (sentenza TAR Lazio Roma, sez. I-ter, 13 giugno 2016, n. 6755), per due ordini di ragioni. Secondo l'AGCM e il TAR la normativa regionale, per prima cosa, pretende di disciplinare le soglie che distinguono un'attività imprenditoriale da una non qualificabile come tale: questa distinzione però, di rilievo soprattutto fiscale, è di competenza statale e non risulta funzionale allo scopo della regolazione regionale, cioè stabilire i requisiti per l'esercizio delle attività ricettive nell'ambito della generale materia del turismo.

In secondo luogo, la disciplina della Regione Lazio contiene dei requisiti che si rivelano eccessivi e si traducono in limitazioni irragionevoli all'esercizio di strutture ricettive in forma diversa rispetto a quelle più tradizionali (alberghiere). Le limitazioni imposte dal regolamento regionale alla durata dei periodi di apertura e dei contratti di affitto, o alle dimensioni delle stanze, non sembrano giustificate tanto dall'esigenza di garantire la qualità del servizio, quanto dalla volontà di limitare l'accesso al mercato da parte di soggetti che impieghino strutture residenziali per finalità di ospitalità turistica. Per questo tali previsioni sono da considerarsi, secondo l'Autorità e il TAR, illegittime.

La Regione ha modificato recentemente il regolamento 8/2015 (con il regolamento regionale 16 Giugno 2017 n.14), sostituendo le previsioni oggetto della sentenza del TAR, ma mantenendo previsioni forse non immuni da rilievi analoghi a quelli appena visti: ad esempio, la determinazione di un numero di strutture massimo da gestire per rimanere al di sotto della soglia dell'imprenditorialità. In ogni caso, il nuovo regolamento menziona la possibilità di avvalersi di piattaforme elettroniche per la «promocommercializzazione» di tutte le attività di ospitalità extra-alberghiera e introduce la categoria degli «alloggi ad uso turistico», che sembra riguardare il servizio di ospitalità ricettiva, in modo occasionale e senza limitazioni temporali per il servizio. Il nuovo regolamento istituisce inoltre una banca dati, tenuta dall'Agenzia regionale per il turismo, in cui devono essere registrate tutte le strutture ricettive, indipendentemente dalla classificazione formale: a queste viene attribuito un codice che deve figurare nelle comunicazioni inerenti all'offerta della struttura.

#### b. La disciplina della Regione Veneto

La disciplina fondamentale delle strutture ricettive extralberghiere della Regione Veneto è contenuta all'art. 27 della Legge Regionale 14 giugno 2013, n. 11, disposizione recentemente modificata che considera diverse tipologie di strutture ricettive definite "complementari", distinte sulla base delle caratteristiche dell'offerta (numero di stanze e servizi). Anche in questa disposizione, così come nella legge regionale del Lazio, vi è una specificazione sulla natura imprenditoriale o meno dell'attività: in particolare, per le strutture definite come "bed and breakfast", la qualifica di imprenditore viene esclusa nei comuni a bassa presenza turistica.

Tale previsione è stata considerata legittima dalla giurisprudenza amministrativa, con la precisazione però che la "presunzione di imprenditorialità" per mezzo di legge regionale può valere solo in senso negativo: in altre parole, se è ammissibile stabilire ex lege un criterio per cui un'attività non è da considerarsi imprenditoriale fino a prova contraria, non è possibile per la regolamentazione regionale stabilire un criterio in forza del quale un'attività sarà necessariamente considerata imprenditoriale. Tale ultimo giudizio può basarsi infatti solo sull'applicazione della normativa statale, contenuta nel codice civile (TAR Veneto, sez. III, 12 settembre 2016, n. 1025).

#### c. La disciplina della Regione Lombardia

Anche la Regione Lombardia ha rinnovato in anni recenti la disciplina regionale in materia di strutture ricettive extralberghiere, attraverso la legge regionale 1 ottobre 2015, n. 27. Particolare importanza per i servizi qui esaminati ha l'art. 26 di tale legge, che prevede la disciplina relativa alle «case e appartamenti per vacanze». Anche in questo caso, la disposizione prevede una distinzione tra attività svolta «in forma imprenditoriale» o meno, sulla base del numero di strutture gestite e, dopo una modifica legislativa ancor più recente (l.r. 29 dicembre 2016, n. 34), del periodo di operatività annuale delle stesse.

Inoltre, il regolamento attuativo relativo alle strutture non alberghiere (regolamento regionale 5 agosto 2016, n. 7) ha introdotto requisiti minimi qualitativi e di dotazione molto stringenti anche per le case e gli appartamenti per le vacanze.

Come nelle discipline regionali citate in precedenza, vi è il rischio dunque che la predeterminazione dei criteri per qualificare un'attività imprenditoriale sia considerata lesiva della competenza costituzionale statale in materia, mentre alcuni dei requisiti previsti per le attività extralberghiere siano considerati eccessivamente onerosi e irragionevoli.

#### d. La nuova disciplina della Regione Toscana e il ricorso del Governo dinanzi la Corte costituzionale

Una recente legge della Regione Toscana (l.r. 20 dicembre 2016, n. 86) ha introdotto una disciplina della locazione di case e appartamenti con finalità di ospitalità turistica. L'art. 70 di tale legge introduce infatti la disciplina della «locazione turistica», che prevede:

- la definizione di «locazione turistica», che si basa sull'assenza di servizi complementari rispetto alla mera locazione dell'immobile;
- i criteri per differenziare l'attività svolta in forma imprenditoriale da quella non svolta in tale forma, ossia il numero di immobili locati o il numero di contratti di locazione comunicati, in adempimento ad uno specifico obbligo, nell'anno solare;
- la possibilità di concludere il contratto tramite agenzie immobiliari o società di gestione immobiliare turistica;
- i requisiti degli immobili per lo svolgimento dell'attività;
- le sanzioni in caso di violazione degli obblighi previsti.

Il Governo statale ha impugnato la disposizione sintetizzata davanti alla Corte costituzionale, per violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile. In particolare, secondo quanto già osservato per le altre discipline regionali qui esaminate, il Governo ritiene che la definizione di «locazione turistica» e i criteri per qualificare l'esercizio di un'attività come imprenditoriale spettino alla sua competenza esclusiva, peraltro già esercitata con disposizioni di legge statali dedicate alla materia turistica (nella specie, il d.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, cd. Codice del turismo).

Ancora una volta, la scelta della regione di determinare con una propria regolamentazione i criteri per l'individuazione delle forme contrattuali del settore turistico e le soglie oltre cui un'attività è da considerarsi imprenditoriale pone dei problemi di legittimità rispetto alla normativa statale. Sarà interessante vedere come la Corte costituzionale si pronuncerà sul punto. Nella legge della Toscana, vi è peraltro una disciplina ulteriore particolarmente importante per i temi qui trattati: viene infatti espressamente esclusa dalla disciplina della locazione turistica l'offerta di alloggio senza richiesta di corrispettivo monetario ma in cambio della fruizione dell'alloggio dell'ospitato (definita esplicitamente come «sharing economy» all'art. 71).

D'altra parte, nell'ambito della locazione a titolo oneroso, viene prevista – come accennato sopra – la possibilità di concludere il contratto di locazione turistica tramite agenzie immobiliari o società di gestione immobiliare turistica. Un'interpretazione particolarmente restrittiva di tale disposizione potrebbe di fatto impedire l'operatività di piattaforme telematiche (sul modello di Airbnb) che non rispondano alla forme giuridiche ammesse dalla norma.

#### e. La disciplina della Regione Emilia-Romagna

Come ultimo esempio di disciplina regionale relativa al tema delle locazioni turistiche che possono corrispondere al “servizio sottostante” di piattaforme di sharing economy dedicate all’ospitalità turistica, si può citare la normativa della Regione Emilia-Romagna (contenuta nella l.r. 28 luglio 2004, 16).

Nella regolamentazione degli appartamenti ammobiliati ad uso turistico (art. 12), la legge regionale esclude l’applicazione della disciplina più articolata in materia di affitto di case ed appartamenti ad uso turistico, nel caso in cui l’attività venga esercitata sotto determinate soglie (relative al numero di alloggi e alla durata annuale dei contratti), senza l’esercizio di servizi aggiuntivi e salvo l’esercizio dell’attività in forma di impresa. In questo caso, dunque, non è la legge regionale a definire cosa significhi “impresa”, rinviando così implicitamente ai criteri della disciplina statale: questo approccio può risultare più compatibile con i criteri in merito al riparto di competenze evidenziati sopra.

D’altra parte, anche la legge dell’Emilia-Romagna presenta elementi simili a quelli già visti (ad esempio, soglie dimensionali e di durata annuale dell’attività) che potrebbero essere considerate irragionevoli secondo i criteri adottati dalla giurisprudenza analizzata.

### 5. Conclusioni: quale spazio per le regole regionali?

A conclusione dell’analisi effettuata, possono trarsi alcune indicazioni di fondo utili per ipotizzare lo sviluppo del settore e il ruolo delle Regioni nel contesto della sharing economy. Come già ripetuto, i settori economicamente e numericamente più rilevanti in cui operano le piattaforme della sharing economy coinvolgono direttamente competenze legislative e amministrative regionali: l’impressione è però che le Regioni abbiano finora esercitato tali competenze per introdurre misure atte a limitare l’estensione delle nuove forme di esercizio dei servizi o la possibilità di gestire un determinato servizio in modalità non professionali.

Tale tendenza rischia di imbattersi in pronunce di illegittimità, poiché in contrasto con le competenze costituzionali dello Stato in materia di tutela della concorrenza e ordinamento civile, che rendono il livello di governo statale quello più idoneo per affrontare le questioni poste dalle attività economiche della sharing economy in tema di tutela degli operatori di mercato “tradizionali” (incumbent) da concorrenza sleale, tutela dei diritti dei lavoratori e dei consumatori, adeguamento del sistema fiscale per evitare elusioni. Il legislatore statale sta infatti già intervenendo in questo senso, come si può notare dalle recenti novità di legge riguardanti la disciplina delle piattaforme online per le locazioni brevi (d.l. 24 aprile 2017, n. 50, convertito dalla legge 21 giugno 2017, n. 96, che introduce una disciplina di tipo soprattutto fiscale in cui la piattaforma agisce come sostituto d’imposta).

In questo contesto, alle Regioni può rimanere comunque un ambito di regolazione, che può declinarsi in diverse modalità.

Potrebbe per prima cosa essere utile inquadrare e incentivare le forme di interazione proprie di quanto è stato definito come “sharing autentico”, ossia la condivisione di beni e la prestazione reciproca di servizi tra pari senza richiesta di un corrispettivo. Tali nuove modalità di cooperazione devono infatti essere prese in considerazione a livello regionale sia in ambito pianificatorio che nell’ideazione di politiche innovative (si pensi, ad esempio, al tema del car pooling e al suo possibile valore sia nell’ambito della pianificazione dei trasporti interurbani che come declinazione di politiche ambientali).

Nella regolazione delle forme di sharing economy che implicano un corrispettivo, invece, il livello di governo regionale può concentrarsi, più che sulla definizione del “confine” tra attività di privati e attività imprenditoriale, sull’interpretazione delle modalità innovative con cui i servizi possono essere esercitati e valutati. La regolazione dovrebbe prendere atto dei nuovi settori di mercato nati grazie alle piattaforme online e fare i conti con le loro caratteristiche per dettarne i requisiti di qualità, senza pretendere di farle rientrare necessariamente nelle categorie tradizionali. Bisogna considerare inoltre che, secondo l’impostazione adottata dall’Unione Europea, in alcune circostanze le piattaforme possono essere considerate gestori del servizio sottostante, e dunque diretti interlocutori della Regione nell’ambito di competenza legato

allo stesso servizio. In questo senso, la Regione può essere un livello adeguato (come ipotizzato anche dall'Autorità per la regolazione dei trasporti per il settore di sua competenza) anche per agire da interlocutore delle piattaforme, ad esempio per la loro registrazione, condivisione dei dati, controllo di attività. La spinta innovatrice può essere anche uno stimolo per innovare le regole dei settori tradizionali, eliminando vincoli e controlli che possono essere interpretati in un modo nuovo attraverso gli strumenti digitali.

Da un altro punto di vista, le caratteristiche proprie della sharing economy possono diventare un nuovo modello di azione per i compiti propri delle pubbliche amministrazioni locali e territoriali stesse (Rauch, Schleicher, 2016, Iaione, 2016, Polizzi, Bassoli, 2016, Negrelli, Roukouni, 2017). Le impostazioni delle piattaforme e le informazioni che possono essere raccolte per loro tramite possono essere infatti uno strumento molto utile ed innovativo per la pianificazione e la gestione dei servizi pubblici di responsabilità di PA locali, o per concepire in modo nuovo l'offerta di tali servizi, anche con il coinvolgimento del pubblico, o ancora per impostare nuove modalità di collaborazione tra enti per la razionalizzazione della spesa o la gestione associata di servizi (è il modello indicato come government to government, per cui sono gli stessi enti pubblici ad utilizzare i meccanismi propri dello sharing per condividere, ad esempio, l'acquisto e l'utilizzo di beni a utilizzo non ottimale). Le Regioni possono assumere un ruolo propulsivo per utilizzare tali strumenti nell'esercizio delle loro funzioni ed incentivarne l'impiego tra gli enti locali nel loro territorio.

## 6. Bibliografia

- Amorosino S. (2017), Le regolazioni pubbliche delle attività economiche dell'era telematica, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell'Economia*, 9, 1, 21-38
- Autorità di Regolazione dei Trasporti (2015), *Atto di segnalazione al Governo e al Parlamento sull'autotrasporto di persone non di linea: taxi, noleggio con conducente e servizi tecnologici per la mobilità*. <http://www.autorita-trasporti.it/documentazione-per-atto-di-segnalazione-l-n-2192/>
- Codagnone C, Martens B. (2016), Scoping the Sharing Economy: Origins, Definitions, Impact and Regulatory Issues, JRC Technical Report, Institute for prospective technological studies, *Digital economy working paper* 2016/01
- Comitato europeo delle regioni (2016), *La dimensione locale e regionale dell'economia della condivisione*, Parere (2016/C 051/06). <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52015IR2698>
- Commissione europea (2016), *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni: Un'agenda europea per l'economia collaborativa*, Brussels, 2.6.2016 COM(2016) 356. <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/IT/1-2016-356-IT-F1-1.PDF>
- Hatzopoulos V., Roma S. (2017), Caring For Sharing? The Collaborative Economy Under European Law, *Common market law review*, 54, 1, 81-128
- Iaione C. (2011), Economia e diritto dei beni comuni. <http://www.labsus.org>
- Mainieri M., Pais I. (2016), *Sharing economy: la mappatura delle piattaforme italiane 2016*, Collaboriamo.org e Unicatt Trailab. [http://www.collaboriamo.org/media/2016/11/Sharitaly\\_2016\\_mappatura-1.pdf](http://www.collaboriamo.org/media/2016/11/Sharitaly_2016_mappatura-1.pdf)
- Manacorda P. M. (a cura di) (2017), *Condividere le regole. Concorrenza, lavoro, fisco nella sharing economy*, paper del gruppo di studio della Fondazione Astrid
- Mostacci E., Somma A. (2016), *Il caso Uber. La sharing economy nel confronto tra common law e civil law*, Milano: Egea
- Negrelli A., Roukouni A. (2017), "The Governance Of Local Public Transport Services: The Efficiency Of Public And Private Competitors in the EU Member States Market", [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it)
- Notari F., Orefice I. (2016), Gli ultimi sviluppi del dibattito sulla sharing economy, *Amministrazione in cammino*. <http://www.amministrazioneincammino.luiss.it>

- Nozick R. (1974), *Anarchy, State and Utopia*, New York: Basic Books
- Oxford (2017), English living dictionary. [https://en.oxforddictionaries.com/definition/sharing\\_economy](https://en.oxforddictionaries.com/definition/sharing_economy)
- Pais I., Mainieri M. (2015), Il fenomeno della sharing economy in Italia e nel mondo, *Equilibri*, 1, 11-20
- Polizzi E., Bassoli M. (a cura di) (2016), *Le politiche della condivisione: la sharing economy incontra il pubblico*, Milano: Giuffr 
- Rauch E. D., Schleicher, D. (2015), Like Uber, But for Local Governmental Policy: The Future of Local Regulation of the ‘Sharing Economy’, *George Mason Law & Economics Research Paper* No. 15-01
- Smorto G. (2017), *Critical Assessment of European Agenda for the Collaborative Economy*, European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department, Economic and Scientific Policy A. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/595361/IPOL\\_IDA\(2016\)595361\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/595361/IPOL_IDA(2016)595361_EN.pdf)
- Sundararajan A. (2017), *The Collaborative Economy: Socioeconomic, Regulatory and Policy Issues*, European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department, Economic and Scientific Policy A. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/595360/IPOL\\_IDA\(2017\)595360\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/595360/IPOL_IDA(2017)595360_EN.pdf)
- Vaughan R., Daverio R. (2016), *Assessing the size and presence of the collaborative economy in Europe*, PriceWaterhouseCoopers

## PUBLIC TRANSPORT AND TOURIST ACCOMMODATION SERVICES IN THE SHARING ECONOMY ERA: KEY INDICATIONS FOR THE ITALIAN REGIONAL REGULATOR

### ABSTRACT

Legal and economic debate regarding the exact definition of sharing economy and its socio-economic implications is far from reaching definite conclusions. However, one of the phenomenon's key aspects appears to be the existence of an internet platform, which allows sharing of goods and service provision by persons that cannot be identified as «professionals» according to the relevant law. This element facilitates, on one hand, the intersection between demand and supply, and, on the other, the development of a reputation track-record of users and providers. Recent data confirm that the sharing economy innovations have been affecting in particular the public transportation and tourist accommodation sectors, in both the European and the Italian market. In the above scenario, the regulation of the activities carried out by the internet platforms involves European law and policies, whereas the regulation of the two “underlying” services (transport and accommodation) involves policies of Member States and, as far as Italian legal system is concerned, regional authorities.

This paper aims at identifying, first of all, the fundamental elements of the different types of activities that are part of the “sharing economy” idea and of the most significant problems that are linked to this phenomenon, based on the relevant economic and legal doctrine (paragraph 2). The paper focuses then on the questions, according to European law, related to the role of the platform and the “prosumer” in the context of sharing economy: these two elements have a significant impact in the traditional markets (paragraph 3). Finally, several regulatory interventions in the law of Italian Regions the paper are considered, in order to compare the policy goals and the regulatory instruments used in the sub-national governance level, as well as to identify the legal problems related to the competences system in Italy and Europe (paragraph 4). Based on the above analysis offers some key elements related to the possible regulatory powers that may be exercised by the Italian Regions to address the opportunities and the challenges of the sharing economy in the two economic sectors considered (paragraph 5).