

# LUISS



**DOTTORATO DI RICERCA IN  
DIRITTO E IMPRESA**

XXXII CICLO

Coordinatore Chiar.mo Prof. Antonino Gullo

***SHARING/COLLABORATIVE ECONOMY: CONFINI  
GIURIDICI E PROSPETTIVE DI REGOLAZIONE.  
IL CASO UBER***

**Tutor**

Chiar.mo Prof.  
Bernardo Giorgio Mattarella

**Dottoranda**

Dott.ssa  
Marta Ziliani

*Al mio Babbo*

# INDICE

<b>INTRODUZIONE.....</b>	<b>6</b>
<b>CAPITOLO I</b>	
<b><i>SHARING ECONOMY E COLLABORATIVE ECONOMY: UNO SGUARDO D'INSIEME A UNA NUOVA FRONTIERA GIURIDICA.....</i></b>	<b>9</b>
1. <i>Sharing e collaborative economy: modelli a confronto.....</i>	9
1.1 Premessa.....	9
1.2 La <i>sharing economy</i> .....	12
1.3 Una nuova definizione: l'economia collaborativa.....	17
2. Il <i>gap</i> normativo .....	19
2.1 Tra incertezze normative e obiettivi comuni .....	19
2.2 Lo <i>Sharing Economy Act</i> .....	24
2.2.1 Considerazioni sulla definizione di economia della condivisione.....	25
2.2.2 Rilievi critici e non sulle finalità della proposta.....	28
2.2.3 Il ruolo dell'AGCM: una proposta "frettolosa" .....	31
2.2.4 Ulteriori spunti critici .....	35
2.2.5 Considerazioni conclusive sulla proposta.....	37
2.3 L'Agenda europea per l'economia collaborativa e il percorso tracciato dall'Unione Europea.....	38
3. Una <i>sharing economy</i> trasversale.....	43
3.1 Prospettive tributarie della <i>sharing economy</i> : la <i>web tax</i> .....	45
3.2 I delicati profili giuslavoristici: la c.d. <i>gig economy</i> .....	51

3.2.1 Le pronunce giurisprudenziali della gig economy.....	51
3.2.2 Gig economy e recenti rimedi legislativi.....	66
4. Le piattaforme di condivisione: quale tutela per la proprietà intellettuale? .....	70
4.1 Le applicazioni mobili e la legge sul diritto d'autore.....	71
4.2 ( <i>Segue</i> ) Come (e perché) registrare un'applicazione per la <i>sharing economy</i> .....	79
5. Cenni preliminari al caso UBER: è <i>sharing economy</i> ? .....	85

## **CAPITOLO II**

### **LA REGOLAZIONE DELLA *SHARING ECONOMY* E IL CASO UBER: TRASPORTO PUBBLICO NON DI LINEA E CRITICITÀ CONNESSE .....**

1. Quali problematiche nella regolazione della <i>sharing economy</i> ..	87
1.1 Approcci regolatori e <i>self-regulation</i> .....	90
2. La <i>sharing mobility</i> e il fenomeno UBER.....	98
3. La regolazione del trasporto pubblico non di linea .....	108
3.1 Taxi e NCC a confronto e i recenti interventi normativi sulla l. n. 21/1992.....	108
3.2 Le proposte di riforma normativa e i relativi punti deboli..	123
4. UBER di fronte ai giudici.....	131
4.1 L'intervento della giurisprudenza nazionale .....	133
4.2 ( <i>Segue</i> ) Una comparazione con la giurisprudenza non nazionale.....	142
4.3 ( <i>Segue</i> ) Le pronunce della Corte di Giustizia dell'Unione Europea.....	148
5. Il ruolo delle Autorità Amministrative Indipendenti nel caso UBER .....	154

5.1 L'intrusione dell'AGCM.....	155
5.2 ( <i>Segue</i> ) ... e dell'ART.....	160
<b>CAPITOLO III</b>	
<b>ANCORA SUL CASO UBER: POSSIBILI RIMEDI E</b>	
<b>SOLUZIONI ALL'ATTUALE <i>IMPASSE</i>.....</b>	
1. Verso la liberalizzazione del mercato del trasporto non di linea .....	164
2. L'accesso al mercato e il superamento delle barriere alla liberalizzazione.....	169
2.1 Un paragone con il caso Flixbus .....	170
2.2 Proposte operative per UBER .....	178
3. Riflessioni su un nuovo procedimento amministrativo per il trasporto non di linea.....	182
3.1 Il caso AirBnb: un utile confronto per UBER .....	183
3.2 È possibile applicare il sistema AirBnb a UBER? .....	191
4. L'intervento dello Stato regolatore nel mercato del trasporto non di linea: controllori e controllati.....	195
4.1 Nuove proposte: enti di regolazione e controllo.....	196
4.2 Una <i>Authority</i> per la <i>sharing economy</i> .....	200
<b>CONCLUSIONI.....</b>	<b>206</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>210</b>
<b>PRINCIPALE SITOGRAFIA E ALTRE FONTI CONSULTATE .....</b>	<b>220</b>

## INTRODUZIONE

Nell'attuale contesto di evoluzione digitale e instancabile innovazione, la *sharing* o *collaborative economy* sconta enormi lacune normative nell'ordinamento italiano.

Questo progetto ha l'obiettivo principale di affrontare e comprendere le ragioni dell'assenza, in alcuni casi, e dell'incompletezza, in altri, di regole per l'economia collaborativa, esaminando in chiave critica le proposte legislative ad oggi presenti in Parlamento e ricercando concrete soluzioni di regolazione, dapprima da un punto di vista più ampio e generale della *sharing economy* e, successivamente, sotto il profilo della normazione di un determinato settore di tale economia.

Protagonista della presente ricerca è la piattaforma denominata UBER, che da alcuni anni stimola un acceso dibattito dottrinario e giurisprudenziale. Sarà oggetto d'esame approfondito la vigente normativa nazionale sul trasporto pubblico non di linea e l'incapacità della stessa di rispondere alle attuali esigenze del mercato. Al riguardo, ci si interrogherà circa le azioni che il legislatore potrebbe intraprendere per intervenire nella materia, tenendo in debita considerazione le pronunce nazionali, della Corte di Giustizia e di altri fori europei sui servizi offerti da UBER.

Particolare attenzione sarà prestata ai suggerimenti forniti dalle *Authorities* nelle rispettive segnalazioni ed indagini e si effettueranno approfondimenti sui sistemi regolatori approntati per fenomeni analoghi ma su differenti settori della *sharing economy*.

Si dimostrerà come la regolazione sia funzionale alla libertà di entrata nel mercato in questione e alla liberalizzazione dell'iniziativa economica e che sussiste un'inevitabile sovrapposizione tra l'attività di regolazione e quella di disciplina (e tutela) della concorrenza.

Nel citato contesto si affinerà la ricerca con l'obiettivo di comprendere se sia attuabile un percorso di liberalizzazione del mercato del trasporto non di linea e quali siano gli attuali limiti all'accoglimento di una tale apertura, anche attraverso la comparazione del caso UBER con il caso Flixbus e la recente liberalizzazione del mercato dei servizi di trasporto di linea su gomma interregionali.

La citata impostazione condurrà, in conclusione, a proporre soluzioni operative concrete per l'ingresso legislativo di piattaforme quali quella di UBER che, con i propri servizi, desiderano affiancare nuove metodologie di trasporto non di linea a quelle tradizionalmente previste. Si intende, pertanto, dimostrare come occorra rivoluzionare l'architettura normativa attualmente vigente e individuare una disciplina *ad hoc* che:

- (i) definisca espressamente i requisiti di accesso al mercato per le nuove attività di condivisione come UBER;
- (ii) introduca *ex novo* un procedimento amministrativo per i nuovi operatori dell'economia collaborativa, che si faccia spazio nel regime autorizzatorio previsto per i conducenti taxi e NCC;
- (iii) identifichi adeguate proposte di compensazione per gli *incumbent* del settore (conducenti taxi e NCC); e
- (iv) attribuisca competenze e funzioni a soggetti e autorità terze di regolazione per il riequilibrio degli interessi coinvolti.

Tale studio ha la presunzione di fornire riflessioni e spunti utili a un legislatore oggi dormiente, proponendo delle strade differenti da quelle solitamente percorse, di stimolare un dibattito in dottrina, specie fra i giuristi più scettici che ravvisano esclusivamente criticità nelle vicende come quella di UBER, e soprattutto di accendere un faro sugli aspetti positivi di questa economia 2.0.





## CAPITOLO I

### **SHARING ECONOMY E COLLABORATIVE ECONOMY: UNO SGUARDO D'INSIEME A UNA NUOVA FRONTIERA GIURIDICA**

SOMMARIO 1. *Sharing e collaborative economy*: modelli a confronto. 1.1 Premessa. 1.2 La *sharing economy*. 1.3 Una nuova definizione: l'economia collaborativa. – 2. Il *gap* normativo. 2.1 Tra incertezze normative e obiettivi comuni. 2.2 Lo *Sharing Economy Act*. 2.2.1 Considerazioni sulla definizione di economia della condivisione. 2.2.2 Rilievi critici e non sulle finalità della proposta. 2.2.3 Il ruolo dell'AGCM: una proposta “frettolosa”. 2.2.4 Ulteriori spunti critici. 2.2.5 Considerazioni conclusive sulla proposta. 2.3 L'Agenda europea per l'economia collaborativa e il percorso tracciato dall'Unione Europea. – 3. Una *sharing economy* trasversale. 3.1 Prospettive tributarie della *sharing economy*: la *web tax*. 3.2 I delicati profili giuslavoristici: la c.d. *gig economy*. 3.2.1 Le pronunce giurisprudenziali della *gig economy*. 3.2.2 *Gig economy* e recenti rimedi legislativi. – 4. Le piattaforme di condivisione: quale tutela per la proprietà intellettuale? 4.1 Le applicazioni mobili e la legge sul diritto d'autore. 4.2 (*Segue*) Come e perché registrare un'applicazione per la *sharing economy*. – 5. Cenni preliminari al caso UBER: è *sharing economy*?

#### **1. *Sharing e collaborative economy*: modelli a confronto**

##### **1.1 Premessa**

L'art. 27 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 10

dicembre 1948 stabilisce che «*Ogni individuo ha diritto di prendere parte liberamente alla vita culturale della comunità, di godere delle arti e di partecipare al progresso scientifico ed ai suoi benefici*». Il vocabolo *partecipare* nella versione inglese del testo è *share*, quindi nell'accezione di *far parte, condividere*.

La continua evoluzione delle tecnologie informatiche degli ultimi decenni ha permesso lo sviluppo di piattaforme online che promuovono la condivisione di contenuti, informazioni e dati generati dagli utenti. Tra gli esempi più noti e di utilizzo quotidiano, i *social network* quali *Facebook, Twitter o Instagram*, il sito internet *Youtube*, le enciclopedie online liberamente accessibili (e.g., *Wikipedia*), i siti per la vendita di beni usati e non (e.g., *Ebay*) o anche i siti di condivisione dei file (e.g., *Googledrive*). Si tratta di esempi diversi di uno stesso fenomeno che nasce con il nome di «*sharing economy*» e che deriva da una serie di sviluppi tecnologici che hanno semplificato la condivisione di beni e di servizi fisici e non fisici attraverso la disponibilità di vari sistemi di informazione a mezzo internet.

Non può non constatarsi come con la crisi economica e sociale internazionale i consumatori hanno imparato a ripensare la vita quotidiana, affrontando le abitudini di spesa in maniera più consapevole e a ingegnarsi e adattarsi ai cambiamenti derivati dalla citata crisi. I consumatori hanno iniziato a considerare la proprietà come possibilità di accedere ai beni piuttosto che possederli e anche la fornitura di servizi ha attratto una serie di modalità di approvvigionamento condiviso differenti dai mezzi del mercato tradizionale<sup>1</sup>. È stato così

---

<sup>1</sup> Cfr. AA. VV., *The rise of the sharing economy – On the internet, everything is for hire*, in *The Economist*, 9 maggio 2013; AA. VV., *Contemporary Collaborative Consumption – Trust and reciprocity revisited*, a cura di I. Cruz, R. Ganga e S. Wahlen, in *Kritische Verbraucherforschung*, 2018; J. HAMARI, M. SJÖKLINT e A. UKKONEN, *The sharing economy: why people participate in collaborative consumption*, in *Journal of the Association for Information Science and Technology*, 2016.

riscoperto il termine di *consumo collaborativo* o *collaborative consumption*.

La nascita di interessanti alternative rispetto agli antichi sistemi di fornitura tipici delle vaste economie capitalistiche di mercato hanno aumentato l'esigenza di provvedere al più presto a realizzare un sistema di regolamentazione strutturato e ben definito che ad oggi, come sarà illustrato nella presente ricerca, non ha ancora raggiunto traguardi adeguati.

L'economia della condivisione può essere considerata un'innovazione discontinua che crea quantità sempre maggiore di servizi, beni e informazioni nella società. Sebbene la dottrina e la letteratura si siano interessate prevalentemente a fenomeni come UBER, che sarà ampiamente esaminato nel presente elaborato, e AirBnb il fenomeno della *sharing economy* ha avuto un'enorme diffusione anche in settori diversi da quelli dei trasporti e degli alloggi. Un'interessante ricerca svedese ha dimostrato che in Svezia nel 2018 sono stati identificati 17 settori e 47 sub-settori in cui operano complessivamente 165 soggetti (dalla moda e abbigliamento alla consegna di cibo o alla cura degli animali)<sup>2</sup>.

Preliminarmente però – anche al fine di delineare in modo completo il *gap* normativo riscontrato – occorre fornire una definizione di quella che è la *sharing economy*, nelle sue differenti accezioni e sfumature.

---

<sup>2</sup> A. GEISSINGERA, C. LAURELLC e C. SANDSTRÖMB, *Digital Disruption beyond Uber and Airbnb—Tracking the long tail of the sharing economy*, in *Technological Forecasting & Social Change International Journal*, 2018. Sul fenomeno della diffusione delle piattaforme della *sharing economy* in Italia, si veda la Mappatura delle piattaforme collaborative 2017, a cura di M. Mainieri, reperibile al link [www.collaboriamo.org](http://www.collaboriamo.org).

## 1.2 La *sharing economy*

La condivisione non è mero accesso a un bene o a un servizio, bensì è rendere disponibile qualcosa in favore di altri, come il riutilizzo di un bene in un processo creativo o la fornitura di servizi mediante nuovi strumenti e mezzi di esecuzione, che sia in grado di generare ulteriori posti di lavoro diversificando l'offerta in favore degli utenti.

In un articolo della rivista inglese TIME, la *sharing economy* è stata definita come una delle dieci idee in grado di cambiare il mondo<sup>3</sup> e nel 2015 il termine è stato inserito per la prima volta nell'Oxford English Dictionary: «*An economic system in which assets or services are shared between private individuals, either free or for a fee, typically by means of the Internet*».

La forza della condivisione, che contrappone la *sharing economy* all'economia «tradizionale», sta proprio nella possibilità di essere praticata da tutti e con costi di entrata molto limitati<sup>4</sup>.

Esistono numerose definizioni di *sharing economy*, tra queste una descrizione ampia definisce tale tipologia di economia come «*un insieme esteso e variegato di pratiche e modelli che utilizzano le tecnologie digitali per facilitare la collaborazione tra pari e massimizzare l'uso di risorse latenti*»<sup>5</sup>. L'uso condiviso di tecnologie è pensato soprattutto per migliorare, sfruttare e rendere efficienti servizi, beni, competenze e risorse che sono a disposizione di tutti.

Il termine *sharing economy* comprende differenti esperienze e casistiche pratiche e si rivolge a svariate tipologie di attori del mercato.

---

<sup>3</sup> WALSH, *Today's smart choice: Don't own. Share*, TIME (17 March 2011).

<sup>4</sup> P. AIGRAIN, *Sharing Culture and Economy in the Internet Age*, Amsterdam University Press, 2012, p. 32.

<sup>5</sup> *Primo rapporto nazionale - La sharing mobility in Italia: numeri, fatti e potenzialità*, 2016, a cura di Fondazione per lo sviluppo sostenibile, reperibile sul sito [www.fondazionevilupposostenibile.org](http://www.fondazionevilupposostenibile.org), che cita K. STOKES, E. CLARENCE, L. ANDERSON, A. RINNE, *Making Sense of the UK Collaborative Economy*, 2014, reperibile sul sito [www.nesta.org.uk](http://www.nesta.org.uk).

Nel tempo sono state coniate anche numerose espressioni quali a titolo esemplificativo *gig economy*, *peer-to-peer economy*, *crowd economy*, *access economy*, *on demand economy*, *collaborative consumption*, ciascuna riguardante un particolare aspetto dell'economia della condivisione e tutte parte dello stesso fenomeno. Si discute se queste nozioni riflettano lo stesso modello economico, specie data la pluralità delle attività e delle forme di condivisione presenti<sup>6</sup>.

In ogni caso, la mancanza a livello normativo di una chiara definizione di *sharing economy* risulta problematica all'interno del contesto operativo nel quale è necessario evitare la frammentazione della regolamentazione. Le definizioni fornite dal mondo accademico sono in alcuni casi estremamente ampie e non riescono ad offrire una delimitazione sufficiente della materia o, in altri casi, troppo ristrette e tendono così ad escludere aspetti rilevanti del fenomeno.

Risulta interessante come l'Agenzia federale del commercio istituita negli Stati Uniti per la tutela dei consumatori e per la promozione della concorrenza (*Federal Trade Commission* o FTC), in un suo report del 2016<sup>7</sup>, abbia fornito una definizione della *sharing economy* attraverso l'individuazione del mercato e dei soggetti che operano in quel mercato. Secondo la FTC, infatti, il mercato presenta tre giocatori: acquirenti, venditori e piattaforma. Quest'ultima fornisce garanzie di sicurezza ed affidabilità ed è rappresentata da un soggetto definito «impresa di *sharing economy*»; gli acquirenti e i venditori invece sono individui o piccole-medie imprese e, nello specifico, i venditori utilizzano beni personali esistenti supportando costi minimi

---

<sup>6</sup> V. HATZOPOULOS e S. ROMA, *Caring for sharing? The collaborative economy under EU Law*, *Common Market Law Review* 54, 2017, p. 84.

<sup>7</sup> Federal Trade Commission Staff Report, *The "Sharing" Economy: Issues Facing Platforms, Participants, and Regulators*, 2016, reperibile al seguente link [https://www.ftc.gov/system/files/documents/reports/sharing-economy-issues-facing-platforms-participants-regulators-federal-trade-commission-staff/p151200\\_ftc\\_staff\\_report\\_on\\_the\\_sharing\\_economy.pdf](https://www.ftc.gov/system/files/documents/reports/sharing-economy-issues-facing-platforms-participants-regulators-federal-trade-commission-staff/p151200_ftc_staff_report_on_the_sharing_economy.pdf).

per l'ingresso nel mercato. Nel mercato di riferimento, che cambia a seconda del tipo di servizio fornito, di attività svolta o di bene venduto, vigono delle tariffe o commissioni che sono stabilite dalla piattaforma. Quest'ultimo aspetto, tipico dell'economia della condivisione non è da sottovalutarsi: nel mondo della sharing non esistono regole espresse che prevedano le modalità di definizione e il *quantum* delle tariffe/commissioni che l'utente dovrà pagare. È noto che l'utente beneficia spesso di un risparmio nell'utilizzo del servizio/attività della *sharing economy* rispetto agli analoghi servizi/attività offerti dagli operatori dell'economia tradizionale. Tale risparmio può consistere non solo nel pagamento di una tariffa inferiore, ma anche nell'utilizzo della tecnologia per gestire in modo efficiente il proprio tempo.

In tale contesto, non può non rilevarsi come quello della *sharing economy* sia un termine utilizzato in modo sovente inappropriato in relazione a idee in cui esiste un modello efficiente di incontro tra domanda e offerta, senza che sia in realtà coinvolta alcuna forma di condivisione o collaborazione<sup>8</sup>. Piattaforme in uso soprattutto all'estero come *Washio* e *Deskbeers*, che richiedono l'utilizzo di un'applicazione mobile per ricevere istantaneamente una camicia pulita o un barile di birra sono diverse da piattaforme come *BlaBlaCar* o *RelayRides*, che

---

<sup>8</sup> Si vedano per un'analisi completa della terminologia e della genesi del termine *sharing economy*, *ex multis*, R. BOTSMAN e R. ROGERS, *What's Mine is Yours. The Rise of Collaborative Consumption*, Harper Collins, 2010; J. J. HORTON e R. J. ZECKHAUSER, *Owning, Using and Renting: Some Simple Economics of the "Sharing Economy"*, NBER Working Paper n. 22029, febbraio 2016 (reperibile al link <http://ssrn.com/abstract=2739555>); I. PAIS e G. PROVASI, *Sharing Economy: A Step towards the Re-Embeddedness of the Economy?*, in *Stato e mercato*, 2015, p. 347; J. HAMARI, M. SJÖKLINT e A. UKKONEN, *The sharing economy: why people participate in collaborative consumption*, cit. *supra*, p. 2047; R. BELK, *You are what you can access: sharing and collaborative consumption online*, in *Journal of Business Research*, 2014, p. 1595; con esclusivo riferimento al settore della mobilità, cfr. B. COHEN e J. KIETZMANN, *Ride On! Mobility Business Models for the Sharing Economy*, in *Organization & Environment*, 2014, p. 279; si vedano anche G. SMORTO, *Verso la disciplina giuridica della sharing economy*, in *Mercato conc. reg.*, 2015, p. 245; J. KASSAN e J. ORSI, *The Legal Landscape of the Sharing Economy*, in *Journal of Environmental Law & Litigation*, 2012, p. 1.

sono realmente basate sulla condivisione di risorse sottoutilizzate. Il colosso *Amazon*, che consegna in breve tempo prodotti acquistati tramite l'*app* o il sito dedicato, non è parte dell'economia della condivisione. Come accade per *Amazon*, molte attività e servizi sono ricompresi erroneamente sotto lo stesso *ombrello* della *sharing economy* perché fanno parte del fenomeno innovativo in base al quale si utilizza uno *smartphone* per accedere in modo efficiente ai beni e servizi del mondo reale.

La confusione terminologica appena descritta riguarda anche la piattaforma UBER (che sarà oggetto di approfondito esame nel secondo capitolo), grazie alla quale l'utente geolocalizza l'automobile disponibile e paga il corrispettivo per il servizio comodamente tramite l'interfaccia digitale. Anche in questo caso la tecnologia ha permesso di trasformare (in meglio) l'esperienza degli utenti, che prima avevano minore possibilità di scelta e offerte di qualità inferiore a disposizione. Tuttavia, sebbene il termine *sharing economy* sia associato anche al fenomeno UBER, quest'ultimo rientra in una categoria parzialmente differente, legata non tanto alla condivisione, quanto allo sfruttamento di un bene/servizio per lo svolgimento di un'attività imprenditoriale. Analogamente, anche per piattaforme quali AirBnb, alcuni commentatori hanno evidenziato che, sebbene queste siano ricomprese nell'economia della condivisione, non facilitano alcuna condivisione gratuita di beni e servizi, ma piuttosto agevolano le transazioni commerciali tra due parti (nel caso di AirBnb il fornitore dell'alloggio e l'utente viaggiatore).

Il termine *sharing economy* ha, pertanto, affrontato critiche significative<sup>9</sup>. Alcuni autori preferiscono il termine *peer-to-peer*

---

<sup>9</sup> AA. VV., *The Cambridge Handbook on the Law of the Sharing Economy*, a cura di N. M. Davidson, M. Finck e J. Infranca, in *Legal Studies Research Paper Series, Research Paper 18-15*, 2018.

(economia tra pari) sopra citato che richiama la parità delle parti protagoniste dello scambio, che non sono professionisti e la cui attività nella maggior parte dei casi consiste nel mero utilizzo di una risorsa che già possiedono mettendola a disposizione di altri utenti (senza il pagamento di corrispettivi). Tuttavia, quest'ultimo termine non è completo perché non ricomprenderebbe i fenomeni di UBER o AirBnb nei quali, rispettivamente, gli autisti e i proprietari degli appartamenti svolgono solitamente un'attività imprenditoriale nei confronti dei clienti.

Per altri commentatori risulta più idonea la definizione di *platform economy*, che si concentra sulle applicazioni mobili e sulle piattaforme digitali, attraverso le quali si veicolano le transazioni e si consente agli utenti di ottenere merci e servizi *on-demand*. Anche in questo caso, però, si escludono realtà che riflettono di fatto una tradizionale idea di condivisione (si pensi ad esempio alle librerie che permettono lo scambio di libri all'interno di un quartiere e che non necessariamente utilizzano una piattaforma digitale per gli scambi)<sup>10</sup>.

Ad ogni modo, nella presente ricerca si preferisce utilizzare il termine omnicomprensivo di *sharing economy* (o di *collaborative economy* come si avrà modo di specificare nel paragrafo che segue) per fare riferimento a tutta una serie di sistemi che agevolano lo scambio di beni e servizi, all'interno dei quali si ritiene possa essere ricompresa anche l'attività svolta da grandi imprese quali UBER o AirBnb.

---

<sup>10</sup> Per un'accurata analisi della definizione di *sharing economy* legata a fattori socio-istituzionali, si veda D. ARCIDIACONO, *Economia collaborativa e startup: forme alternative di scambio economico o mito della disintermediazione?*, in *Quaderni di Sociologia*, 7/2017, pp. 29-47.



### 1.3 Una nuova definizione: l'economia collaborativa

Oggi il termine *sharing economy* sta lasciando spazio a una nuova espressione altamente diffusa, in grado di favorire un'analisi più completa del fenomeno. Come è possibile evincere dalla normativa eurounitaria, il cui stato embrionale è descritto chiaramente nei successivi paragrafi, dalla dottrina e dalla giurisprudenza più recente, il termine *sharing economy* sta pian piano scomparendo per essere sostituito da un altro termine che ha sfumature diverse: “*collaborative economy*” o economia collaborativa.

La Commissione Europea ne ha proposto una definizione nella comunicazione dal titolo «*Un'agenda europea per l'economia collaborativa*»<sup>11</sup>, nella quale chiarisce che: «*l'espressione “economia collaborativa” si riferisce ai 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*».

Il legislatore europeo ha preferito utilizzare questo termine rispetto a quello di *sharing economy* e su questo percorso si stanno orientando anche la giurisprudenza e la dottrina<sup>12</sup>. Come, infatti, rilevato dalla Commissione Europea, l'espressione *collaborative economy* «è spesso usata in maniera intercambiabile con l'espressione “*economia della condivisione*” (*sharing economy*). *L'economia*

---

<sup>11</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, COM(2016) 356 final del 2 giugno 2016, pag. 3.

<sup>12</sup> Cfr. Conclusioni dell'Avvocato Generale Maciej Szpunar, presentate l'11 maggio 2017 nella causa C-434/15 Asociación Profesional Elite Taxi c. Uber Systems Spain SL, § 42. Si segnala al riguardo che l'Avvocato Generale ritiene che la definizione fornita dalla Commissione sia troppo ampia e che non sia utile ad individuare una tipologia di attività sufficientemente differenziata «*che giustificerebbe l'assoggettamento della stessa a un trattamento giuridico specifico*». Si veda anche V. HATZOPOULOS, *The Collaborative Economy and EU Law*, Hart Publishing, 2018; V. HATZOPOULOS e S. ROMA, *Caring for sharing? The collaborative economy under EU Law*, cit. supra, p. 82; AA.VV., *Contemporary Collaborative Consumption - Trust and Reciprocity Revisited*, cit. supra, p. 18.

*collaborativa è un fenomeno in rapida evoluzione e la sua definizione può evolvere di conseguenza»*<sup>13</sup>. Mediante l'uso del termine *collaborativo* in luogo di quello di *condivisione*, il legislatore eurounitario ha inteso dare maggiore rilevanza all'accezione della cooperazione.

Collaborare (*con-* e *laborare*) è un verbo che in effetti si adatta più agevolmente ai modelli economici tradizionali. Infatti, la collaborazione è un elemento che qualifica non solo l'attività imprenditoriale dell'imprenditore che organizza l'azienda e le risorse umane per la produzione di beni e servizi, ma anche l'attività del lavoratore subordinato che si obbliga a collaborare prestando il proprio lavoro manuale o intellettuale al pagamento di una retribuzione<sup>14</sup>.

In analogia con l'esame svolto dalla FTC statunitense sulla *sharing economy* (citato nel paragrafo che precede), per la Commissione la *collaborative economy* interessa tre categorie di soggetti: (i) i prestatori di servizi, che includono sia i privati che offrono servizi in via occasionale c.d. «pari», che i prestatori di servizi professionali (entrambe le tipologie condividono i propri beni, risorse, competenze e tempo); (ii) gli utenti dei servizi prestati; e (iii) le piattaforme online di collaborazione, ossia gli intermediari che mettono in contatto i prestatori di servizi con gli utenti e agevolano le transazioni tra questi effettuate con o senza scopo di lucro.

---

<sup>13</sup> Comunicazione della Commissione COM(2016), cit. *supra*, pag. 3.

<sup>14</sup> In questo senso, si veda A. DELL'ATTI, *L'Agenda Europea per la c.d. economia collaborativa*, in Rivista della Regolazione dei mercati, Fascicolo 2, 2016, pp. 108-109, secondo il quale «è proprio il riconoscimento della collaborazione sociale quale interesse meritevole di tutela da parte dell'ordinamento che giustifica tutto un impianto regolatorio che fonda principi, normative e regolamenti sulla tutela di buona fede, correttezza e legittimo affidamento. E, sicuramente, l'attività di intermediazione per la messa in contatto di detti interessi meritevoli di tutela (situazioni giuridiche soggettive autonome) si colloca nella catena causale del rapporto giuridico, collaborando anch'essa nella formazione del circuito economico (domanda ed offerta di beni e servizi)».

Analogamente il Parlamento Europeo, ha fornito delle indicazioni per gli operatori del mercato e ha chiarito quali saranno le *best practices* che gli Stati membri dovranno seguire per agevolare l'instaurazione di un contesto giuridico adeguato per l'economia collaborativa. Nello specifico il Parlamento Europeo evidenzia «*la necessità di considerare l'economia collaborativa non solo come un insieme di nuovi modelli imprenditoriali che offrono beni e servizi, ma anche una nuova forma di integrazione tra l'economia e la società in cui i servizi offerti si basano su un'ampia gamma di relazioni in grado di collocare le relazioni economiche all'interno di quelle sociali e di creare nuove forme di comunità e nuovi modelli imprenditoriali*».

È evidente, pertanto, che l'economia collaborativa, sinonimo in questo contesto di *sharing economy*, risulta al centro del dibattito legislativo dell'Unione che, con l'Agenda europea per l'economia collaborativa prima e la risoluzione del Parlamento Europeo poi, ha deciso di fornire dei primi indirizzi e spunti per regolare tale nuovo fenomeno economico<sup>15</sup>.

## **2. Il gap normativo**

### **2.1 Tra incertezze normative e obiettivi comuni**

La *sharing economy* (o economia collaborativa che dir si voglia), è stata definita da parte del mondo accademico una *forza dirompente* ed ha certamente instaurato una forte crisi nell'impianto legislativo e istituzionale attuale: «*The sharing economy is a disrupting force challenging a wide range of legal and institutional structures*»<sup>16</sup>. Si

---

<sup>15</sup> Si veda il paragrafo 2.3 che segue.

<sup>16</sup> M. ANDERSON e M. HUFFMAN, *The Sharing Economy meets the Sherman Act: is Uber a firm, a cartel, or something in between?*, Columbia Business Law Review, School of Law Research Paper no. 2017-8. Si vedano anche C. LAURELL e C. SANDSTRÖM, *Analysing Uber in social media – disruptive technology or*

tratta di una *disruptive innovation* in quanto le tecnologie digitali utilizzate da tale modello economico sovvertono gli schemi economico-giuridici consolidati e richiedono un approccio profondamente diverso rispetto a quello adottato nell'economia tradizionale<sup>17</sup>.

Oggi non può non darsi conto dell'esistenza di un dibattito volto a permettere l'ingresso sul mercato a servizi innovativi attraverso adeguati interventi legislativi. A livello eurounitario si sta discutendo circa la necessità di una riforma regolamentare complessiva in grado di fornire una *ristrutturazione* generale all'economia della condivisione, seppur in considerazione delle dinamiche trasversali che la coinvolgono, ma ad oggi si ravvisano esclusivamente interventi non vincolanti (risoluzioni, comunicazioni). È evidente che il modello della *sharing economy* fatica a trovare un'adeguata collocazione nel quadro legislativo vigente e riscontra serie difficoltà ad inserirsi nel percorso di adattamento ad un ordinamento ormai ortodosso, chiuso ad un nuovo fenomeno economico. Parrebbe senz'altro irragionevole un atteggiamento di completa chiusura verso questa nuova realtà, sulla base della sua incompatibilità con la legislazione pregressa; piuttosto, tale incompatibilità dovrebbe essere interpretata quale dimostrazione dell'assoluta inadeguatezza della regolamentazione in vigore rispetto all'evolversi delle dinamiche imprenditoriali<sup>18</sup>. Al contempo, il

---

*institutional disruption?*, in International Journal of Innovation Management, 2016, p. 20; e J. MAIR e G. REISCHAUER, *Capturing the dynamics of the sharing economy: institutional research on the plural forms and practices of sharing economy organizations*, Technological Forecasting and Social Change An International Journal 125, 2017, p. 11-20.

<sup>17</sup> V. ZENO-ZENCOVICH, *Uber: Modello economico e implicazioni giuridiche*, in MediaLaws n.1/2018, pp. 140-143.

<sup>18</sup> Si vedano J. FINGLETON e D. STALLIBRASS, *Imprese peer-to-peer, regolamentazione e concorrenza*, in Mercato conc. reg., 2015, p. 411, che ritengono che il funzionamento del modello imprenditoriale innovativo peer-to-peer comporta l'aggiramento della regolamentazione esistente. In materia di self-regulation nella *sharing economy*, si veda G. SMORTO, *Verso la disciplina giuridica della sharing economy*, cit. *supra*, p. 271.

successo di mercato non può sempre essere considerato un valore: come sancito anche a livello costituzionale, lo svolgimento dell'attività economica deve essere subordinato alla tutela dei preminenti interessi collettivi di portata pubblicistica, così da poter prevedere dei limiti chiari alle istanze di *self-regulation*<sup>19</sup>. Di conseguenza, appare necessario definire una risposta normativa aggiornata ed appropriata.

È la mancanza di una disciplina comune a livello nazionale che crea maggiore incertezza e dubbi circa gli ambiti di applicazione delle norme preesistenti che regolano analoghi e speculari servizi dell'economia tradizionale.

Al riguardo, si ritiene di dover preliminarmente distinguere tra:

(i) una regolazione a livello generale in materia di *sharing economy*, vale a dire l'insieme delle norme che il legislatore (nazionale o anche eurounitario) dovrebbe utilizzare per fornire un ampio, certo e coordinato quadro normativo di questa nuova forma di economia; e

(ii) una disciplina normativa settoriale, idonea a regolare distintamente i diversi settori che contraddistinguono il fenomeno variegato della *sharing economy*, tenendo in considerazione le rispettive specificità. Per avere dei chiari esempi, si potrebbe citare una normativa che disciplini il fenomeno AirBnb oppure quella del fenomeno UBER. Questi ultimi due esempi sono facce diverse di una stessa medaglia: uno afferisce alla normativa in materia di strutture alberghiere ricettive, l'altro al trasporto pubblico non di linea. Al riguardo il legislatore nazionale avrebbe un ventaglio ampio di scelte; infatti, tali fenomeni potrebbero essere oggetto (i) di una regolazione *ad hoc* distinta e che si affianchi a quella preesistente, oppure (ii) di una normativa che si integri con quella preesistente o, ancora, (iii) di una

---

<sup>19</sup> Si veda al riguardo il paragrafo 1.1 del secondo capitolo della presente ricerca.

disciplina che facendo *tabula rasa* regoli *ex novo* la materia e costruisca un'architettura normativa in grado di rivoluzionare il precedente impianto (la difficoltà di tale scelta sarà oggetto di attenta disamina nel secondo e terzo capitolo, con particolare riferimento al caso UBER e al trasporto pubblico non di linea).

Ciò posto, ad avviso di chi scrive, risulta necessaria un'attività regolamentare suddivisa per singoli settori del mercato, tuttavia quest'ultima non può prescindere da un *legislative framework* più ampio, in grado di definire principi comuni e linee guida di attuazione degli stessi per il legislatore. In linea con questa tesi, si è posto il Comitato europeo delle Regioni in un parere del 2015, il quale ha rilevato che: *«per gli aspetti commerciali dell'EdC [Economia della Condivisione], siano necessari approcci regolamentari settoriali a livello UE, per garantire certezza giuridica e condizioni di concorrenza eque agli operatori interessati, in particolare in materia di fiscalità; [il Comitato] è del parere che qualsiasi iniziativa di regolamentazione di tipo vincolante dovrebbe mantenere un approccio settoriale e, nel definire le linee normative, dovrebbe basarsi sul criterio delle dimensioni delle iniziative dell'EdC da assoggettare alle regole. Le istituzioni e la legislazione dell'UE dovrebbero offrire un quadro solido, orientamenti sul piano istituzionale e giuridico e un accesso permanente a consulenze e altra assistenza adeguata ai fini dell'attuazione della regolamentazione»*<sup>20</sup>.

Non può trascurarsi nell'ambito della presente ricerca che mancano norme chiare ed organiche, sia dal punto di vista più generale della *sharing/collaborative economy* che dal punto di vista del singolo settore. Ne deriva una situazione caotica e di incertezza che non

---

<sup>20</sup> Parere del Comitato europeo delle Regioni concernente «*La dimensione locale e regionale dell'economia della condivisione*», rilasciato nel corso della 115a sessione plenaria del 3 e 4 dicembre 2015.

consente agevolmente di raggiungere obiettivi comuni e che aggrava l'insoddisfazione da tempo presente delle parti coinvolte. Si condividono al riguardo le considerazioni di Hatzopoulos il quale, con riferimento alla normativa eurounitaria in materia di *collaborative economy* (ad oggi ancora in *stand by* e ad uno stadio embrionale con scarsa efficacia sui legislatori degli Stati membri) «*The EU must take into account the variety and diversity of the collaborative economy 'family'. A one-size-fits-all approach can hardly be sufficient for tackling such a manifold phenomenon*»<sup>21</sup>.

Peraltro l'Italia risulta essere piuttosto lontana dalla risoluzione delle problematiche rappresentate e non si comprende come sia possibile che ad oggi, nonostante le sollecitazioni provenienti dalle Istituzioni europee e – in alcuni casi – dalle autorità amministrative indipendenti, non si provveda allo studio adeguato dei dossier relativi all'economia della condivisione né alla determinazione delle singole fattispecie che necessitano di attenzione normativa.

In proposito, il Parlamento Europeo ha evidenziato l'urgenza di tracciare delle linee guida sulla *sharing economy* anche al fine di affrontare le lacune delle normative nazionali che ne ostacolano la crescita, ritenendo che «*l'instaurazione di un contesto giuridico dinamico, chiaro e, se del caso, armonizzato così come di condizioni di parità sia una condizione fondamentale affinché l'economia collaborativa possa prosperare nell'UE*»<sup>22</sup>.

Le considerazioni appena svolte trovano giustificazione specie se si considera il rilievo che hanno avuto negli ultimi anni il fenomeno della *sharing economy* e le relative piattaforme. In base allo studio

---

<sup>21</sup> V. HATZOPOULOS, *The Collaborative Economy and EU Law*, cit. *supra*, p. 211.

<sup>22</sup> Risoluzione del Parlamento Europeo del 15 giugno 2017 su un'Agenda europea per l'economia collaborativa (2017/2003(INI), p. 4.

effettuato da Collaboriamo, associazione che si occupa della mappatura delle piattaforme di *sharing economy* e di *crowdfunding* nonché di effettuare ricerche su tali temi, le piattaforme collaborative in Italia nel 2016 erano 138, ovvero +43,8% rispetto al 2014 (dove erano solo 96)<sup>23</sup>. Tuttavia, nel 2017 in Italia si è assistito a una diminuzione del numero delle piattaforme attive: da 138 del 2016 si è passati a 125 del 2017 (-9,4%).

Ci si chiede allora se questa diminuzione non sia un sintomo dell'incertezza normativa sofferta dai titolari delle piattaforme e dagli utenti che si iscrivono alle citate piattaforme<sup>24</sup>.

## 2.2 Lo *Sharing Economy Act*

Ad inizio 2016 nel sistema legislativo italiano si è assistito a un debole ed isolato tentativo di fornire dignità normativa al fenomeno della *sharing economy*. Si tratta della c.d. proposta di legge Tentori «*Disciplina delle piattaforme digitali per la condivisione di beni e servizi e disposizioni per la promozione della condivisione*»<sup>25</sup>, ribattezzata *Sharing Economy Act* e presentata su iniziativa di un gruppo di giovani deputati, tra i quali l'On. Veronica Tentori (di seguito, per comodità «*Proposta Tentori*»).

---

<sup>23</sup> Mappatura delle piattaforme collaborative 2017, a cura di M. Mainieri di Collaboriamo (reperibile al link [http://collaboriamo.org/media/2018/11/MPI\\_2017.pdf](http://collaboriamo.org/media/2018/11/MPI_2017.pdf)).

<sup>24</sup> Con riferimento alle proposte legislative presentate negli ultimi anni e ferme in Parlamento, anche la stampa ha evidenziato le difficoltà e il *gap* normativo presenti in Italia, *ex multis*, [https://www.repubblica.it/economia/2017/12/03/news/tante\\_proposte\\_nessuna\\_legg\\_e\\_la\\_sharing\\_economy\\_s\\_inceppa-182906016/](https://www.repubblica.it/economia/2017/12/03/news/tante_proposte_nessuna_legg_e_la_sharing_economy_s_inceppa-182906016/).

<sup>25</sup> Atto della Camera dei Deputati n. 3564, proposta di legge ordinaria presentata il 27 gennaio 2016 e assegnata alle Commissioni riunite IX Trasporti e X Attività Produttive in sede Referente il 29 marzo 2016 (*iter* reperibile al seguente link <http://www.camera.it/leg17/126?tab=1&leg=17&idDocumento=3564&sede=&tipo=>).



La relazione illustrativa alla Proposta Tentori individua chiaramente l'evoluzione dei mercati attuali e riconosce la necessità di dare un volto giuridico chiaro all'economia della condivisione: «È dunque possibile aspettarsi che la sharing economy nei prossimi anni possa rispondere a bisogni finora rimasti insoddisfatti: esperienze già in atto in Italia e all'estero dimostrano che queste piattaforme innovative, se gestite in una logica di integrazione con il mercato tradizionale e inquadrare in una cornice di norme chiare e trasparenti, possono incrementare l'offerta e ampliare le possibilità per i consumatori, coprendo quote di mercato che altrimenti resterebbero scoperte o non utilizzate e stimolando l'innovazione dei modelli esistenti. È ragionevole pensare che vi sia un'economia potenziale dietro la sharing economy e dunque che ci troviamo di fronte alla grande opportunità di cogliere la capacità produttiva oggi non ancora sfruttata e favorire la nascita di nuove forme di occupazione e imprenditorialità»<sup>26</sup>.

La proposta in commento risulta ad oggi ferma in Parlamento e non vi sono segnali che il testo sarà ripreso in considerazione dalle forze politiche. Ciò nonostante, si ritiene opportuno esaminarne il breve contenuto al fine di individuare potenzialità e criticità e tentare di costruire un percorso di riforma normativa che il Legislatore italiano dovrebbe auspicabilmente seguire<sup>27</sup>.

### **2.2.1 Considerazioni sulla definizione di economia della condivisione**

Le disposizioni contenute nella Proposta Tentori utilizzano quale termine di riferimento quello di *economia della condivisione*,

---

<sup>26</sup> Atto della Camera dei Deputati n. 3564 (cit. *supra*), relazione illustrativa, p. 2.

<sup>27</sup> Cfr. S. CROSETTI, *Il seme da piantare. Le altalenanti sorti della sharing economy in Italia*, in rivista elettronica Amministrazione In Cammino, del 23 ottobre 2017.

diversamente dalla scelta adottata dall'Unione Europea che richiama la locuzione di *economia collaborativa* (come si vedrà nel dettaglio nel paragrafo 2.3 che segue). Tuttavia, dalla relazione illustrativa che accompagna la proposta citata emerge che le due espressioni richiamate sono considerate sinonimi.

La definizione che viene fornita di economia della condivisione è piuttosto ampia. Per economia della condivisione si intende una *«economia generata dall'allocazione ottimizzata e condivisa delle risorse di spazio, tempo, beni e servizi tramite piattaforme digitali»* (art. 2). Immediatamente a seguire, la definizione di economia della condivisione viene integrata in maniera piuttosto disorganica di ulteriori definizioni, ricomprendendovi il ruolo dei gestori delle piattaforme (che *«agiscono da abilitatori mettendo in contatto gli utenti e possono offrire servizi di valore aggiunto»*), i beni, il rapporto di lavoro tra gestori ed utenti (individuato come rapporto non subordinato) e, infine, senza prevedere una definizione *ad hoc* sulle piattaforme digitali, la stessa definizione di economia della condivisione ricomprende la frase piuttosto inconfidente *«sono escluse le piattaforme che operano intermediazione in favore di operatori professionali iscritti al registro delle imprese»*. Al riguardo, si denota la vaghezza della definizione di economia della condivisione.

L'art. 2 della Proposta Tentori prosegue con altre quattro definizioni, tutte relative alle diverse tipologie di soggetti che sono coinvolti in tale economia. La prima categoria è rappresentata dal *«gestore»*, vale a dire il soggetto privato o pubblico che gestisce la piattaforma digitale (parafrasando la norma, si tratta quindi della società che ha la titolarità dell'applicazione mobile e che mette a disposizione la piattaforma per l'incontro della domanda e dell'offerta). La seconda tipologia è l'*«utente operatore»*, ossia il soggetto privato o pubblico che presta il servizio o condivide il proprio bene (quindi colui che

rappresenta l'offerta). Infine vi è l'«*utente fruitore*», il soggetto privato o pubblico che con l'utilizzo della piattaforma usufruisce del servizio o del bene. Con particolare riferimento al ruolo delle amministrazioni pubbliche nella gestione o utilizzo di piattaforme della *sharing economy*, è stato chiarito nei lavori preparatori che «*il soggetto pubblico può dunque, ai sensi della proposta di legge, essere indifferentemente, gestore di piattaforma elettronica, ovvero utente operatore, cioè soggetto che attraverso la piattaforma digitale opera erogando un servizio o condividendo un proprio bene, e, dunque, le piattaforme digitali gestite dalla P.A. sembrerebbero poter operare non solo verso altri soggetti pubblici (ad es. scambio di beni tra Ministeri ai fini di un'efficienza e razionalizzazione della spesa), ma anche tra P.A. e soggetti privati*»<sup>28</sup>. Infine, l'ultima categoria generale è quella di «*utente*», che ricomprende congiuntamente l'utente operatore e l'utente fruitore.

Ebbene, pur concordando con la necessità di delineare un elenco di definizioni in grado di chiarire il ruolo e le funzioni dei vari soggetti coinvolti nella *sharing economy*, è evidente come i redattori del testo avrebbero potuto impiegare maggiori sforzi e descrivere in maniera completa e analitica gli attori di questa nuova frontiera economica.

Nell'art. 2, inoltre, i redattori hanno omesso di inserire una definizione di «*piattaforma*» della *sharing economy* o, quanto meno, di delineare i mezzi utilizzati dagli utenti e dai gestori per l'incontro della domanda e dell'offerta (a titolo esemplificativo, le applicazioni mobili, i siti internet ecc.).

---

<sup>28</sup> Cfr. dossier n. 433 del 2 maggio 2016 predisposto dal Servizio Studi della Camera dei deputati per l'esame della Proposta Tentori, p. 3.

### 2.2.2 Rilievi critici e non sulle finalità della proposta

Venendo poi all'art. 1 «*Finalità*», la Proposta Tentori chiarisce che gli scopi perseguiti dallo *Sharing Economy Act* sono molteplici e, in particolare, vi è un generico richiamo alla promozione di forme di consumo consapevole, nonché alla razionalizzazione delle risorse e all'incremento dell'efficienza e della disponibilità di beni, servizi e infrastrutture, «*anche nella pubblica amministrazione*». Il riferimento alla pubblica amministrazione parrebbe tendere alla diffusione del modello della *sharing economy* anche al di fuori della sfera dei rapporti tra privati, auspicando l'uso dell'innovazione nell'ambito dei rapporti tra pubblico e privato e tra pubblico-pubblico, tanto è vero che l'art. 2 ricomprende nelle definizioni di gestore, utente operatore e utente fruitore non solo il soggetto privato ma anche quello pubblico. Tuttavia, non sono chiare le modalità di attuazione di tale diffusione, infatti, l'unica norma che il testo dedica al ruolo ricoperto dall'amministrazione è l'art. 8, rubricato «*Linee Guida*», nel quale ci si limita in maniera piuttosto vaga ad affidare al Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e sentite l'AGCM e l'ANCI, il compito di emanare – entro un determinato termine dalla data di entrata in vigore della legge – delle linee guida per gli enti locali, «*per valorizzare e diffondere le buone pratiche nell'ambito dell'economia della condivisione al fine di abilitare processi sperimentali di condivisione di beni e servizi nella pubblica amministrazione*».

Si riscontrano così tre evidenti limiti: il primo è rappresentato dalla scelta (opinabile) dei redattori di individuare nel c.d. *soft law* (quindi linee guida non vincolanti e buone pratiche), le regole di riferimento della *sharing economy* da attuarsi nell'ambito dell'operato delle amministrazioni locali, con le conseguenti difficoltà applicative e di *compliance* che ne deriverebbero. È, infatti, noto come nel sistema

legislativo italiano, la *moda* di preferire l'adozione di atti di *soft law* in luogo di atti legislativi abbia creato in altri settori non poche criticità e incrementato l'incertezza normativa, in ragione della dubbia riconducibilità delle linee guida alla gerarchia delle fonti del diritto (una qualificazione delle stesse quali fonti del diritto così come il relativo inquadramento gerarchico, qualora fosse effettivamente possibile, aiuterebbero a risolvere quesiti rilevanti). Al riguardo, si pensi al discusso Codice dei Contratti Pubblici di cui al d.lgs. n. 50/2016 e al potere conferito all'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) di emanare linee guida<sup>29</sup>.

Il secondo limite dell'art. 8 della proposta risulta poi la scelta di restringere i destinatari pubblici delle linee guida – a prescindere dalle problematiche sopra rilevate – alle sole amministrazioni locali e non estenderla alle pubbliche amministrazioni in genere. Il Legislatore avrebbe potuto identificare (anche in un'altra norma) le amministrazioni interessate, per competenza e/o per territorio, all'applicazione delle regole sulla *sharing economy*. L'errore forse è derivato dall'idea che la *sharing economy* sia sovente legata all'attuazione di discipline normative di competenza delle amministrazioni locali: si pensi a titolo esemplificativo al trasporto pubblico non di linea e alla normativa sulle strutture alberghiere ricettive, sulle quali hanno una voce determinante gli enti locali. Ma tale prospettiva *locale* rischia di perdere di vista altri settori la cui legislazione non rientra nella competenza regionale o degli enti locali.

---

<sup>29</sup> Sui rischi derivanti dall'adozione delle linee guida nel settore dei contratti pubblici, si veda *ex multis* R. DE NICTOLIS, *I nuovi appalti pubblici – Appalti e concessioni dopo il d.lgs. 56/2017*, Zanichelli, 2017, pp. 14 e 15, ad avviso della quale «L'obiettivo di una regolamentazione sintetica e unitaria, chiaramente conoscibile, rischia così di perdersi nella moltiplicazione degli atti attuativi. [...] Vi è dunque il rischio concreto che la centralità del vecchio e tradizionale modello regolamentare sia soppiantata da un feudalesimo normativo». Si veda anche il parere del Consiglio di Stato reso nell'Adunanza della Commissione speciale del 6 luglio 2016 n. 1767/2016.

Il terzo limite ravvisabile nella norma in esame è la difficoltà che riscontrerebbero gli enti locali medesimi nell'individuazione dei «*processi sperimentali di condivisione di beni e servizi nella pubblica amministrazione*», salvo una disciplina dettagliata che potrebbe essere fornita dal Ministro dello sviluppo economico con le linee guida citate.

Ad avviso di chi scrive, la disciplina del rapporto tra pubblica amministrazione ed economia della condivisione sembra incompleta e destinata a fallire già *ab origine* per come formulata.

Meritano, invece, un plauso le altre finalità enunciate dall'art. 1. Nello specifico, la proposta fa riferimento alla necessità di stimolare «*la partecipazione attiva dei cittadini alla costruzione di comunità resilienti in cui si sviluppano relazioni che abbiano come obiettivo l'interesse generale comune o la cura di beni comuni*». Tale formulazione sembra discendere dalla nozione originaria di *sharing economy*, volta a tutelare modelli di condivisione *tout court* senza scopo di lucro.

Un'altra delle finalità della legge proposta, dichiarata nell'art. 1, è quella di favorire nuove opportunità di crescita, «*occupazione e imprenditorialità*» basate su un modello di sviluppo economico, ambientale e sociale sostenibile. Da questo passaggio, come anche dalla maggior parte degli articoli della proposta, emerge che i redattori hanno inteso volutamente riferirsi, oltre che ai concetti di condivisione e di interesse comune sopra menzionati, anche a quello di imprenditorialità e occupazione con la chiara idea di realizzare un impianto normativo che si estenda non solo a quelle piattaforme che permettono la mera condivisione dei beni e servizi ma anche a quelle mediante le quali gli utenti intendono realizzare un'attività economica (con i relativi utili) o generare nuovi *posti di lavoro*.

Tale specifica assume rilievo ed è condivisibile in quanto estende il raggio di applicazione della *sharing economy* a tutte le tipologie di

piattaforme, a prescindere dalla presenza o dall'assenza di un guadagno per i soggetti fruitori delle piattaforme. La proposta, ad esempio, farebbe rientrare sotto l'ombrello della condivisione sia piattaforme quali BlaBlaCar (quest'ultima ideata affinché un soggetto privato in possesso di un autoveicolo e intenzionato ad effettuare un viaggio verso una determinata destinazione possa incontrare un altro soggetto sprovvisto di autoveicolo che necessita di condividere il trasporto verso la medesima meta dividendone le spese), sia piattaforme come UBER, che permette l'incontro tra il privato NCC e l'utente, a seguito del quale l'autista svolge il servizio di trasporto in cambio di un corrispettivo (utile) che sarà pagato dall'utente trasportato.

Con riferimento alle finalità sopra esaminate, non può che condividersi l'impostazione scelta nella Proposta Tentori, sebbene, purtroppo rimanga priva di concreta possibilità di attuazione alla luce delle disposizioni normative di seguito oggetto di disamina.

### **2.2.3 Il ruolo dell'AGCM: una proposta "frettolosa"**

Le previsioni senz'altro più interessanti e rilevanti dello *Sharing Economy Act* sono quelle che attribuiscono all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (o AGCM) le funzioni regolatorie e sanzionatorie in relazione alle attività dell'economia della condivisione. Le stesse rilevano, altresì, poiché su 12 articoli previsti nella proposta, ben 5 norme vedono l'AGCM protagonista o, comunque, la richiamano espressamente.

Nello specifico e in estrema sintesi, la Proposta Tentori prevede che l'AGCM:

*i) «regola e vigila sull'attività delle piattaforme digitali dell'economia della condivisione»;*

ii) istituisce un *Registro elettronico nazionale* delle piattaforme digitali dell'economia della condivisione la cui consultazione è pubblica e gratuita;

iii) nella relazione presentata annualmente alle Camere sull'attività svolta<sup>30</sup> inserisce anche una rendicontazione delle attività di vigilanza e regolazione in materia di economia della condivisione segnalando eventuali ostacoli alla relativa diffusione e proposte di intervento;

iv) ha facoltà di «*prevedere l'obbligo per i gestori di fornire o di richiedere agli utenti operatori la stipula di polizze assicurative per la copertura dei rischi tipici derivanti dalle attività di economia della condivisione*». Tale previsione pare essere stata pensata esclusivamente per le piattaforme digitali che necessitano di una copertura assicurativa per lo svolgimento del servizio: si pensi appunto al servizio di trasporto di UBER o al servizio di consegna di cibo e bevande mediante autoveicoli, motocicli o biciclette svolto da Glovo e altri analoghi operatori (che saranno esaminati nel paragrafo relativo alla *gig economy* che segue);

v) emana pareri vincolanti e approva il *documento di politica aziendale* che ciascun gestore della piattaforma digitale è tenuto a redigere in base alla proposta medesima. Si tratta di un documento contenente le condizioni contrattuali tra la piattaforma digitale da un lato e gli utenti dall'altro<sup>31</sup>. Circa la natura del documento di politica

---

<sup>30</sup> Si tratta della relazione annuale nella quale l'AGCM, ai sensi dell'art. 23 della legge n. 287/1990, è tenuta a dare conto dell'attività svolta nell'anno precedente e che viene comunicata entro il 31 marzo di ogni anno al Presidente del Consiglio dei Ministri nonché trasmessa da quest'ultimo entro trenta giorni al Parlamento.

<sup>31</sup> Nello specifico, l'art. 4, comma 2, della Proposta Tentori stabilisce che il documento di politica aziendale «*non può contenere previsioni che impongano, anche indirettamente: a) all'utente operatore ogni forma di esclusiva o di trattamento preferenziale in favore del gestore; b) il controllo dell'esecuzione della prestazione dell'utente operatore, anche tramite apparati o sistemi hardware o software; c) la fissazione di tariffe obbligatorie per gli utenti operatori; d) l'esclusione dell'utente*



aziendale, la proposta in commento non ne dà definizioni di sorta e il *dossier* di accompagnamento ai lavori preparatori richiama timidamente la «*figura civilistica [...] del contratto per adesione, ovvero del contratto destinato a regolare una serie indefinita di rapporti che sia stato predisposto unilateralmente da un contraente*», aggiungendo un commento (condivisibile) circa l'opportunità di chiarire la natura del citato documento<sup>32</sup>;

vi) assicura il rispetto delle disposizioni della legge in commento e del documento di politica di investimento, mediante controlli e sanzioni. Con particolare riferimento a questi ultimi poteri, l'art. 10 della Proposta Tentori stabilisce che l'AGCM debba diffidare il gestore di una piattaforma digitale se questa non sia stata iscritta al Registro (con possibilità di *punire* il gestore con una sanzione amministrativa pecuniaria fino al 25% del fatturato del periodo durante il quale ha esercitato l'attività in assenza di iscrizione), nonché sanzionare il gestore che violi le previsioni della proposta di legge in esame relative al documento di politica aziendale (comminando una sanzione amministrativa pecuniaria dall'1% al 10% del fatturato realizzato dalla piattaforma digitale nell'ultimo esercizio chiuso anteriormente alla notificazione della diffida dell'AGCM).

Da una sintetica *carrellata* delle disposizioni della Proposta Tentori che interessano l'AGCM è agevole comprendere come la

---

*operatore dall'accesso alla piattaforma digitale del gestore o la sua penalizzazione nella presentazione della sua offerta agli utenti fruitori per motivazioni non gravi e oggettive; e) la cessione gratuita non revocabile da parte dell'utente operatore di propri diritti d'autore; f) all'utente operatore il divieto di acquisizione e di utilizzo di informazioni pubbliche del gestore che non siano tutelate da adeguate misure tecniche di protezione; g) l'obbligo di promozione dei servizi del gestore da parte dell'utente operatore; h) il divieto di commento critico del gestore da parte dell'utente operatore; i) la condivisione con altri utenti operatori di informazioni, giudizi e analisi; l) l'obbligo di fornire il consenso a cedere a terzi qualunque dato utente di all'articolo 7».*

<sup>32</sup> Dossier n. 433 del 2 maggio 2016 predisposto dal Servizio Studi della Camera dei deputati per l'esame della Proposta Tentori, p. 4.

proposta – presentata in uno stato embrionale e sottoposta immediatamente a consultazione (perfino sulla rete<sup>33</sup>) – sia stata redatta troppo rapidamente e senza aver svolto una preliminare e approfondita analisi delle dinamiche globali della *sharing economy* né un’attenta ponderazione delle variegate fattispecie e dei mercati che sono ricompresi nella *sharing economy* medesima.

A prescindere dalla condivisione o meno della scelta di attribuire all’AGCM i compiti di vigilanza e controllo delle attività degli operatori dell’economia della collaborazione (tema che sarà peraltro approfondito nell’ambito del terzo capitolo del presente elaborato), emerge una scarsa attenzione al rapporto di cooperazione che necessariamente dovrebbe sussistere tra l’AGCM e le altre autorità amministrative indipendenti interessate all’attività dei gestori delle piattaforme. Si pensi, a titolo esemplificativo, all’Autorità di Regolazione dei Trasporti e all’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni. Inoltre, si ritiene che a disposizioni del tutto generiche e incomplete relative ai compiti attribuiti all’AGCM (e.g., «l’AGCM assicura il rispetto delle disposizioni della presente legge e in particolare, del documento di politica aziendale») si affiancano norme estremamente dettagliate ed elenchi tassativi che rischiano di escludere dall’ambito di applicazione situazioni che necessitano di protezione normativa (a titolo esemplificativo, si veda l’elenco delle previsioni di cui all’art. 4, comma 2, della proposta che i gestori non potrebbero inserire nel documento di politica aziendale).

Pertanto, pur ravvisando la necessità di introdurre nel nostro ordinamento una disciplina quadro in materia di *sharing economy* che funga da raccordo tra le differenti normative settoriali e pur condividendo la scelta di individuare un’autorità competente alla

---

<sup>33</sup> [https://www.makingspeechstalk.com/ch/comment\\_sea/](https://www.makingspeechstalk.com/ch/comment_sea/).

regolazione della *sharing economy*, non può che rilevarsi la debolezza della Proposta Tentori con riferimento a tali aspetti.

#### **2.2.4 Ulteriori spunti critici**

Non si può prescindere a questo punto dal considerare ulteriori limiti alla proposta legislativa oggetto d'esame.

Primo fra tutti, il tema della responsabilità delle piattaforme (*rectius* delle società che le gestiscono). Nell'economia della condivisione oggi è diffusa la problematica individuazione del ruolo delle piattaforme e delle società che le gestiscono, vale a dire se le piattaforme siano semplici *host* che hanno la funzione di fornire un luogo virtuale per la prestazione del servizio ovvero se si tratti di veri e propri *service providers*. Tale tema è al centro di un dibattito a livello europeo sia dal punto di vista normativo<sup>34</sup> che dal punto di vista giurisprudenziale<sup>35</sup> specie per l'individuazione del soggetto in capo al quale far ricadere la responsabilità delle azioni e dei fatti posti in essere dai soggetti iscritti alle piattaforme. La Proposta Tentori, non affronta la questione dimostrando ancora una volta la necessità di dover essere sottoposta a integrazioni.

In secondo luogo, la proposta racchiude nell'art. 5 il regime fiscale applicabile all'economia della condivisione distinguendo il profilo dell'utente operatore da quello del gestore. Nello specifico, il primo comma prevede che *«il reddito percepito dagli utenti operatori mediante la piattaforma digitale è denominato “reddito da attività di economia della condivisione non professionale” ed è indicato in un'apposita sezione della dichiarazione dei redditi. Ai redditi fino a 10.000 euro prodotti mediante le piattaforme digitali si applica*

---

<sup>34</sup> Si pensi alla direttiva 2000/31/CE (c.d. Direttiva sul commercio elettronico o Direttiva e-commerce).

<sup>35</sup> Si veda, *ex multis*, sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (Grande Sezione) del 10 aprile 2018 – caso Uber France (C-320/16).

*un'imposta pari al 10 per cento. I redditi superiori a 10.000 euro sono cumulati con i redditi da lavoro dipendente o da lavoro autonomo e a essi si applica l'aliquota corrispondente».* Il secondo e terzo comma stabiliscono che *«2. I gestori operano, in relazione ai redditi generati mediante le piattaforme digitali, in qualità di sostituti d'imposta degli utenti operatori. A tale fine, i gestori aventi sede o residenza all'estero devono dotarsi di una stabile organizzazione in Italia. 3. I gestori comunicano all'Agenzia delle entrate i dati relativi a eventuali transazioni economiche che avvengono tramite le piattaforme digitali, anche qualora gli utenti operatori non percepiscano alcun reddito dall'attività svolta mediante le piattaforme medesime».* Pare avventata la scelta di prevedere un regime di fiscalità agevolata a tale tipologia di attività senza stabilire i confini certi dell'economia della condivisione. Il dossier che accompagna la proposta, peraltro, rileva espressamente alcune perplessità legate all'art. 5, laddove segnala che *«dalla formulazione della norma non risulta chiaro se la deducibilità è riconosciuta nel limite delle risorse derivanti dall'applicazione della legge in esame. Sembrerebbe opportuno inoltre esplicitare la disciplina contabile delle maggiori somme eventualmente derivanti dal provvedimento in esame. Appare necessario altresì individuare con maggiore precisione i destinatari dell'agevolazione e le concrete modalità applicative della stessa, eventualmente demandando la relativa disciplina a norme secondarie di attuazione»<sup>36</sup>.* Si aggiunga, ancora, che un regime fiscale connesso all'economia della condivisione oggi deve necessariamente tener conto della (ed essere coordinato con la) disciplina di recente introduzione relativa alla *web tax* (di cui si dirà meglio nel paragrafo 3.1 che segue). Pertanto, pur apprezzando lo

---

<sup>36</sup> Dossier n. 433 del 2 maggio 2016 predisposto dal Servizio Studi della Camera dei deputati per l'esame della Proposta Tentori, p. 7.

sforzo di fornire una disciplina quadro, che include anche gli aspetti impositivi della *sharing economy*, e comprendendo che il tema che sta a cuore agli operatori del mercato è il pagamento delle imposte ripartito equamente tra tutti gli operatori, si ritiene che tale disposizione dovrebbe essere oggetto di maggiori riflessioni.

Appare, poi, incompleta la disposizione dell'art. 7 concernente la tutela della riservatezza, che non tiene conto dell'evoluzione normativa in materia di privacy dettata dal *General Data Protection Regulation* (Regolamento UE n. 2016/679).

Da ultimo la Proposta Tentori, che nasce con l'intento di fissare una disciplina generale per tutte le piattaforme della *sharing economy* e che spazia dalla regolazione e vigilanza del settore (affidato ad un'*Authority* ben precisa) fino a norme fiscali *ad hoc*, di contro non si sofferma sugli aspetti giuslavoristici che rivestono un tassello fondamentale nel puzzle di tale economia. Anzi unico passaggio al riguardo si rinviene nell'art. 2, che nella definizione di economia di condivisione esplicita che «*tra gestori e utenti non sussiste alcun rapporto di lavoro subordinato*». Si ritiene piuttosto semplicistico inserire nella definizione di economia collaborativa il riferimento al rapporto di lavoro tra il gestore e l'utente, senza *esplodere* tale aspetto cruciale e chiarire quale tipologia alternativa di rapporto sussista, specie in considerazione del dibattito acceso negli ultimi anni dinanzi alle Corti di molti Stati membri (Italia compresa) e di altre giurisdizioni extra UE sui diritti dei lavoratori della c.d. *gig economy* (si veda in proposito il paragrafo 3.2 che segue).

### **2.2.5 Considerazioni conclusive sulla proposta**

Dalle osservazioni sopra esposte è evidente come quella ferma in Parlamento sia una *riforma a metà* in quanto ha il pregio di fornire una disciplina normativa generale, ma risulta ritagliata sulle realtà più

diffuse della *sharing economy* (come appunto UBER o AirBnb) e contiene norme incomplete. Si oscilla, infatti, da disposizioni estremamente dettagliate (*e.g.*, il richiamo alle polizze assicurative di cui all'art. 4) ad altre molto generiche (*e.g.*, le definizioni contenute nell'art. 2).

Si ritiene, pertanto, necessario riprendere le fila del lavoro iniziato e bloccato alla Camera dei deputati, conservando gli aspetti innovativi e gli intenti nobili della proposta volti a colmare un vuoto normativo, ma eliminando le criticità evidenziate.

Lo strumento legislativo che si reputa più adeguato ed efficace è una legge delega, in grado di individuare i principi e i criteri direttivi a un alto livello lasciando ai decreti di attuazione del Governo la disciplina di ciascun singolo settore normativo, che vada ad integrare o innovare la legislazione vigente. Questa potrebbe essere la migliore ipotesi giacché permetterebbe di evitare l'incertezza normativa ed agevolerebbe una *regolazione a cerchi concentrici* in un ambito come quello della *sharing economy*, che – come già più volte ribadito – riguarda settori diversi dell'economia e materie trasversali.

Questa operazione dovrà necessariamente tener conto dell'evoluzione del contesto normativo e non potrà prescindere dalle indicazioni espresse dalle Istituzioni europee di cui al paragrafo che segue.

### **2.3 L'Agenda europea per l'economia collaborativa e il percorso tracciato dall'Unione Europea**

*«The European Commission is looking at how we can encourage the development of new and innovative services, and the temporary use of the assets, while ensuring adequate consumer and social protection».* Questo il monito che si legge sul portale della Commissione Europea –

Direzione generale del Mercato Interno, Industria, Imprenditoria e PMI<sup>37</sup>, in una pagina *ad hoc* dedicata alla *collaborative economy*.

Nella consapevolezza di una legislazione obsoleta e non in grado di rispondere alle esigenze attuali di innovazione verso le quali si spinge l'economia collaborativa, l'Unione Europea ha provveduto – gradualmente e con discreto impatto sulle legislazioni nazionali – ad assumere iniziative per sensibilizzare gli Stati membri circa i principali temi dell'economia collaborativa.

Occorre preliminarmente interrogarsi se e in che misura le norme eurounitarie si applichino alla *collaborative economy*<sup>38</sup> e se l'intervento dell'Unione debba accrescere e divenire più determinante al fine di obbligare, anziché stimolare, gli Stati all'introduzione di una cogente regolamentazione. Tale ultimo obiettivo potrebbe condurre alla creazione di un mercato unico della *collaborative economy*, in grado di colmare le incertezze del diritto, ma – ad avviso di alcuni autori – aggraverebbe la complessa legislazione dell'Unione nel settore del commercio elettronico e della protezione dei consumatori<sup>39</sup>. Per tali ragioni la Commissione Europea al momento ha adottato un approccio definito «*wait-and-see*», senza presentare proposte legislative ed esplorando le potenzialità di tale nuovo fenomeno economico.

Il primo intervento di rilievo è stato pubblicato nel giugno 2016, quando la Commissione ha presentato la comunicazione sull'Agenda per l'economia collaborativa, che ha tenuto conto di una serie di *dossier* di studio predisposti nel biennio precedente<sup>40</sup>. Nello specifico, la

---

<sup>37</sup> Cfr. [http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/collaborative-economy\\_en](http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/collaborative-economy_en).

<sup>38</sup> Si veda al riguardo, *ex multis*, M. INGLESE, *Regulating the Collaborative Economy in the European Union Digital Single Market*, Springer, 2019, p. 39 e ss.

<sup>39</sup> Cfr. V. HATZOPOULOS e S. ROMA, *Caring for sharing? The collaborative economy under EU Law*, cit. *supra*, p. 94.

<sup>40</sup> A titolo esemplificativo, tra il mese di settembre 2015 e il mese di gennaio 2016 è stata avviata una pubblica consultazione sul quadro regolatorio per le piattaforme, per gli intermediari online, per i data e cloud computing e sull'economia

Commissione fornisce alcune indicazioni sulle regole che i legislatori nazionali dovrebbero adottare per garantire il più ampio accesso alle piattaforme e ai servizi dell'economia collaborativa, senza perdere di vista la tutela dei consumatori, dei lavoratori e il rispetto delle norme fiscali nonché la responsabilità contrattuale ed extracontrattuale delle piattaforme online quali intermediari dei servizi. La breve comunicazione conclude chiarendo che la Commissione continuerà «a riesaminare gli sviluppi nell'economia collaborativa europea, a raccogliere dati ed evidenze statistiche e a lavorare con gli Stati membri e le parti interessate anche per scambiare buone pratiche. La Commissione auspica l'avvio di un dialogo con il Parlamento europeo, il Consiglio e gli Stati membri volto a garantire il miglior contesto possibile per i cittadini e le imprese attivi nell'economia collaborativa»<sup>41</sup>. Dal tenore delle conclusioni si comprende che la Commissione ha ritenuto prematuro imporre nuove regole vincolanti in un ambito ancora nuovo e dove ritiene di non avere elementi sufficienti per legiferare.

---

collaborativa; inoltre, a maggio 2016 sono stati resi pubblici i risultati delle indagini e sondaggi svolti nei primi mesi del 2016 in relazione all'utilizzo delle piattaforme dell'economia collaborativa, il c.d. Eurobarometro (*Flash Eurobarometer 438, Report – The use of collaborative platforms, Fieldwork March 2016, Publication May 2016*, richiesto dalla Commissione Europea e reperibile al link [https://data.europa.eu/euodp/it/data/dataset/S2112\\_438\\_ENG](https://data.europa.eu/euodp/it/data/dataset/S2112_438_ENG)). Con riferimento all'Agenda per l'economia collaborativa si veda anche A. DELL'ATTI, *L'Agenda Europea per la c.d. economia collaborativa*, cit. *supra*, pp. 108-109.

<sup>41</sup> Successivamente alla comunicazione citata, il 14 febbraio 2017, la Commissione ha lanciato una serie di iniziative per conoscere le pratiche operate nei vari Stati membri dai vari *stakeholders* nel mercato degli affitti a breve termine dell'economia collaborativa per poter presentare, in vista di un dibattito tenutosi in seguito ad ottobre 2018, proposte e indicazioni concrete e per promuovere *best practices* per il settore del turismo degli alloggi (tale dibattito è stato tenuto a Bruxelles nell'ambito di una conferenza organizzata dalla Commissione per valutare i più rilevanti aspetti del fenomeno quivi esaminato dal titolo «*Collaborative economy: opportunities, challenges, policies*», specie per comprendere quali siano stati gli sviluppi regolatori a valle della comunicazione della Commissione pubblicata nel 2016). Inoltre, ad aprile 2018, la Commissione ha condotto un'indagine sulla percezione della collaborative economy da parte dei cittadini dell'Unione che è andata ad integrare il lavoro contenuto nelle interviste del 2016 di cui all'Eurobarometro.



Qualche mese più tardi il Parlamento Europeo ha pubblicato la risoluzione del 15 giugno 2017 su un'agenda europea per l'economia collaborativa (2017/2003(INI))<sup>42</sup>, nella quale si è chiesto *inter alia*:

i) di sostenere tutte le azioni necessarie per garantire una disciplina normativa a livello europeo, considerando che *«se sviluppata in modo responsabile, l'economia collaborativa crea opportunità significative per i cittadini e i consumatori, che beneficiano di una maggiore concorrenza, di servizi su misura, di una maggiore scelta e di prezzi più bassi»*;

ii) che gli Stati membri garantiscano maggiore chiarezza giuridica e non considerino l'economia collaborativa come una minaccia per l'economia tradizionale, quindi occorre *«regolamentare [...] per agevolare e promuovere le attività piuttosto che limitarle»*;

iii) con la consapevolezza del notevole impatto che questa nuova economia può avere sui modelli imprenditoriali già regolamentati e ormai consolidati in settori come ad esempio trasporti, alloggi e ristorazione, di riconoscere che occorre affrontare nuove *«sfide derivanti dall'esistenza di norme giuridiche diverse per attori economici simili»*;

iv) affrontare con attenzione il tema delle *zone grigie* normative in considerazione dell'alto rischio di frammentazione del mercato unico e della necessità di dotarsi di una regolamentazione idonea per gli scopi prefissati con l'era digitale<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> Cfr. al riguardo la relazione alla proposta dell'11 maggio 2017 di Risoluzione del Parlamento europeo su un'agenda europea per l'economia collaborativa (2016/0000(INI)).

<sup>43</sup> In tale contesto, con particolare riferimento alla materia della c.d. *sharing mobility* oggetto di approfondimento nel secondo capitolo, si rileva che il Parlamento Europeo, con la risoluzione del 24 novembre 2016 sulle nuove opportunità per le piccole imprese di trasporto, compresi i modelli di economia collaborativa (2015/2349(INI)) ha invitato la Commissione, gli Stati membri e gli enti locali a promuovere, nel settore dei trasporti, modalità di condivisione, quali il *car sharing*, il *bicycle sharing*, il trasporto merci condiviso, i taxi collettivi e il *car pooling*,

L'Unione Europea risulta un passo indietro se la confrontiamo con le politiche adottate in altri contesti, poiché sconta gli svantaggi di una forte frammentazione normativa. Ad ogni modo, l'innovazione non può essere soffocata da regolamenti ortodossi o da una nuova regolamentazione eccessivamente sbilanciata in favore degli operatori dell'economia tradizionale. Ad avviso di chi scrive l'approccio cauto assunto sinora, *appiattito* sugli istituti giuridici preesistenti e sulla legislazione attualmente vigente, risulta insufficiente a garantire un

---

favorendone l'interconnessione con i trasporti pubblici. Lo stesso atto di indirizzo ha invitato la Commissione a monitorare attentamente lo sviluppo dell'economia digitale e l'impatto delle iniziative legislative dell'Agenda digitale nel settore dei trasporti e - rivolgendosi agli Stati membri e alle parti sociali – ha invitato altresì a vigilare sull'impatto della digitalizzazione sul numero e sulle tipologie delle professioni nel settore dei trasporti al fine di garantire che le *«politiche sociali e occupazionali si mantengano al passo con la digitalizzazione del mercato del lavoro dei trasporti»*. Nel 2017 il Parlamento Europeo si è pronunciato nuovamente in materia con due ulteriori atti di indirizzo: (i) la risoluzione del 18 maggio 2017 sul trasporto stradale nell'Unione europea (2017/2545(RSP)), nella quale si afferma l'opportunità di promuovere il *car pooling* o il *car sharing* con la finalità di ridurre le emissioni nel settore dei trasporti su strada. Il testo definisce il *car pooling* e il *car sharing* risorse importanti *«per lo sviluppo sostenibile della connettività, tra l'altro nelle regioni ultraperiferiche, montane e rurali»* e conseguentemente invita *«la Commissione, gli Stati membri e le autorità locali a promuovere l'emergere di modelli di economia collaborativa in questo campo»*; (ii) la risoluzione del 15 giugno 2017 su un'agenda europea per l'economia collaborativa (2017/2003(INI)) sopra richiamata, ribadendo l'importanza di operare una distinzione tra *«il car-pooling e la condivisione dei costi nel quadro di un viaggio in corso che il conducente ha pianificato per fini propri, da un lato, e i servizi regolamentati per il trasporto passeggeri, dall'altro»*. La Commissione Europea è tornata a sottolineare l'importanza del contributo che forme di economia collaborativa possono apportare alla riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra e alla decarbonizzazione con le seguenti comunicazioni: (i) Un'agenda per una transizione socialmente equa verso una mobilità pulita, competitiva e interconnessa per tutti, COM(2017) 283, nella quale si evidenziano le potenzialità derivanti dallo *«sviluppo di soluzioni di mobilità cooperative, interconnesse e altamente automatizzate»* o da *«nuovi concetti di mobilità, ad esempio il car-sharing»*; (ii) Verso la mobilità automatizzata: una strategia dell'UE per la mobilità del futuro COM(2018) 283, sui veicoli autonomi, nella quale è evidenziato che questi, oltre a garantire la mobilità a persone non in grado di guidare autonomamente (anziani o disabili) o non sufficientemente servite dal trasporto pubblico, potrebbero incentivare i sistemi di *car sharing* e il concetto di *“mobilità come servizio”*, abbattendo costi e tempi dei trasporti, migliorando l'urbanistica e la qualità dell'aria; (iii) Un'Europa che protegge: aria pulita per tutti, COM(2018)330, in cui, evidenziato come il settore dei trasporti sia il maggior produttore di emissioni di ossido di azoto, vengono individuate soluzioni nella diffusione di modi di trasporto più puliti attraverso la pianificazione urbana o sistemi di *car sharing*.

adeguato e tempestivo intervento degli Stati membri. Inoltre, l'Unione non ha fornito modelli nuovi per un'economia innovativa, ma ha semplicemente applicato le medesime regole previste nell'economia tradizionale. È evidente come – pur apprezzando le interessanti iniziative e i dibattiti stimolati dalle Istituzioni dell'Unione<sup>44</sup> – una semplice comunicazione della Commissione e la risoluzione parlamentare non sono atti sufficienti né idonei (oltre che non vincolanti) ad avere un decisivo impatto nella tutela degli interessi degli attori dell'economia collaborativa.

Tale approccio, pertanto, non può che stimolare la dottrina e la giurisprudenza ad accendere un dibattito e suggerire al Legislatore nazionale e a quello europeo nuove e diverse soluzioni regolatorie che siano in grado di reagire ad una legislazione meramente *adesiva*, interpretando utilmente l'ascesa e la costante evoluzione delle tecnologie e delle piattaforme dell'economia collaborativa.

### **3. Una *sharing economy* trasversale**

*«Si rende necessario cominciare a prefigurare interventi normativi in materia di sharing economy trasversali ai diversi settori professionali coinvolti, così da accompagnare e orientare un processo*

---

<sup>44</sup> Cfr. Comitato Europeo delle Regioni, Parere - La dimensione locale e regionale dell'economia della condivisione, rel. Brighenti, del 4 dicembre 2015 (in GUUE, 10 febbraio 2016, C51/28). Ancora, con specifico riferimento al caso *Uber* quale modello di società d'intermediazione innovativa nel settore dei trasporti, si veda *Parlamento Europeo, Social, economic and legal consequences of Uber and similar transportation network companies (TNCs)*, 2015 (disponibile al link [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/it/document.html?reference=IPOL\\_BRI\(2015\)563398](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/it/document.html?reference=IPOL_BRI(2015)563398)). Si veda, infine, lo studio dal titolo *The Cost of Non-Europe in the Sharing Economy: Economic, Social and Legal Challenges and Opportunities*, pubblicato il 25 gennaio 2016 sul sito del Parlamento Europeo e reperibile al seguente link [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS\\_STU\(2016\)558777](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU(2016)558777).

*di cambiamento che non può essere arrestato ma che può e deve essere governato»<sup>45</sup>.*

Così i redattori dello Sharing Economy Act hanno ideato una proposta che, come già ribadito nel paragrafo 2.2, ha cercato di offrire un assetto interdisciplinare della nuova economia della condivisione, incorrendo nei limiti e nelle problematiche evidenziate.

La *sharing economy* non può, infatti, essere oggetto di una normativa esclusivamente generale, ma necessita di una regolazione che sia in grado di abbracciare tutti i settori del diritto che la stessa coinvolge, al fine di porre gli operatori dell'economia della condivisione in un rapporto di equiordinazione con quelli dell'economia tradizionale ed evitare lacune normative o zone grigie passibili di interpretazioni a vantaggio degli uni o degli altri operatori citati.

Per poter meglio comprendere come l'intervento del legislatore debba consistere in una regolazione multidisciplinare, che concentri l'attenzione sui diversi contesti giuridici interessati (quivi definiti *a cerchi concentrici*), risulta opportuno effettuare alcuni cenni a due discipline che sono state negli ultimi anni – e sono ancora oggi – oggetto di accesi dibattiti tra i giuristi: la disciplina fiscale e quella giuslavoristica legate al mondo della *sharing economy*.

Sebbene quest'ultime non siano oggetto di approfondita ricerca nel presente elaborato, ad avviso di chi scrive risulta cruciale far luce sui tali temi che hanno un impatto di rilievo sugli attori dell'economia della condivisione.

---

<sup>45</sup> Atto della Camera dei Deputati n. 3564 (cit. *supra*), relazione illustrativa, p. 4.

### 3.1 Prospettive tributarie della *sharing economy*: la *web tax*

Con riferimento agli aspetti fiscali della *sharing economy*, occorre procedere ad una preliminare distinzione tra, da un lato, la regolamentazione fiscale dei soggetti che utilizzano la piattaforma per la propria attività economica e che sarebbero in ogni caso soggetti ad imposizione a prescindere dal mezzo che utilizzano per fornire la prestazione (piattaforma online o incontro in luogo fisico) e, dall'altro lato, la *tax regulation* legata al valore creato dalla condivisione di un bene o un servizio mediante la piattaforma digitale, quindi la tassazione in capo alla società che crea e gestisce tale piattaforma. A titolo esemplificativo, nel caso della piattaforma digitale UBER, i profili fiscali attengono, (i) alla persona fisica che trasporta l'utente (NCC), la quale è soggetta ad una determinata imposizione per l'attività economico-professionale che svolge, e (ii) alla società UBER che gestisce la piattaforma digitale e percepisce un corrispettivo per l'intermediazione svolta, corrispettivo che – a sua volta – potrebbe essere soggetto a sua autonoma tassazione.

Ebbene, la c.d. *web tax* o imposta sui servizi digitali si inserisce nella seconda delle fattispecie appena richiamate ed è una novità legislativa di recente introduzione nel sistema normativo italiano e d'ispirazione eurounitaria.

Al riguardo si rileva che, con legge 30 dicembre 2018, n. 145 (c.d. Legge di bilancio 2019), art. 1 commi da 35 a 50, è stata introdotta una nuova disciplina dell'imposta sui servizi digitali, già precedentemente disciplinata dall'art. 1, commi da 1011 a 1019, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (c.d. Legge di bilancio 2018)<sup>46</sup>, il cui testo non è stato

---

<sup>46</sup> La *web tax* introdotta dalla Legge di bilancio 2018 è stata oggetto di un acceso dibattito in dottrina. Si vedano, *inter alia*, A. TOMASSINI, *L'incerta corsa alla tassazione dell'economia digitale*, in Corriere Tributario n. 3 del 2018, p. 169; A. BISIOLI e A. ZULLO, *Web tax: una lettura in chiave comunitaria*, in Corriere Tributario n. 13 del 2018, p. 1032; G. MELIS, *La "web tax" italiana: ennesima fuga in avanti o*

operativamente mai applicato ed è stato anzi rinnovato di recente dalle disposizioni in commento, sulla scia dell'intervento del legislatore europeo (allineando il contenuto alla proposta normativa di fonte eurounitaria e dando così sostegno all'iniziativa legislativa della Commissione Europea)<sup>47</sup>.

Il legislatore italiano ha scelto di disciplinare l'economia digitale in considerazione del fatto che si tratta di un universo separato a livello fiscale rispetto all'economia tradizionale e, come sopra già puntualizzato, ha così valorizzato la figura dell'utente intermediario che è terzo rispetto alle parti economiche effettive del rapporto (il prestatore del servizio e il beneficiario finale).

Con la Legge di bilancio 2019 si è tentato di rispondere alle tre domande tipiche del mondo tributario internazionale: (i) *who to tax*, (ii) *what to tax*, e (iii) *where to tax*<sup>48</sup>.

Con riferimento ai soggetti passivi della *web tax*, il comma 36 dell'art. 1 della legge in commento li definisce come quei soggetti «*esercenti attività d'impresa che, singolarmente o a livello di gruppo,*

---

*possibile soluzione dell'impasse?*, in Editoriali FISCO di [www.dirittobancario.it](http://www.dirittobancario.it), del 2 maggio 2018; M. ANTONINI e E. TOSCHETTI, *Web tax e obsolescenza degli attuali sistemi impositivi*, in *Corriere Tributario* n. 41 del 2017, p. 3177.

<sup>47</sup> La modifica della disciplina della *web tax* di cui alla Legge di bilancio 2018 era attesa sia per la mancata emanazione del relativo decreto attuativo (fissata al 30 aprile 2018) e sia perché, nel frattempo è intervenuta la proposta di Direttiva della Commissione Europea COM(2018)148 del 21 marzo 2018, che ha avuto un rilevante impatto sulla legislazione italiana vigente. Per completezza, si rileva che la Commissione Europea ha pubblicato un pacchetto di proposte di direttive. Nello specifico, oltre alla proposta di Direttiva COM(2018)148 appena richiamata, che introduce quale soluzione di breve termine un'imposta indiretta sui ricavi generati da taluni servizi digitali caratterizzati dall'interazione dell'utente stesso come fattore fondamentale e imprescindibile, vi è anche la proposta di Direttiva COM(2018)147 che introduce una soluzione di tassazione per l'economia digitale strutturata e di lungo periodo.

<sup>48</sup> Cfr. T. DI TANNO, *L'imposta sui servizi digitali si allinea alla proposta di Direttiva UE*, in *il fisco* n. 4 del 2019, pag. 1-326; P. VALENTE, *Fiscalità di bilancio: verso la nuova imposta sui servizi digitali*, in [www.ipsoa.it](http://www.ipsoa.it), del 15 febbraio 2019; AA. VV., *Web Tax 2019: funzionamento, panorama europeo e criticità*, a cura di E. Tedeschi, in [www.iusinitinere.it](http://www.iusinitinere.it), del 17 febbraio 2019.

*nel corso di un anno solare, realizzano congiuntamente: a) un ammontare complessivo di ricavi ovunque realizzati non inferiore a euro 750.000.000; b) un ammontare di ricavi derivanti da servizi digitali, di cui al comma 37, realizzati nel territorio dello Stato non inferiore a euro 5.500.000».*

È stato rilevato in dottrina come tale definizione sia piuttosto ampia e si presti ad incertezze interpretative. Dal tenore della norma si comprende, infatti, che rientrano fra i soggetti tenuti al pagamento dell'imposta digitale non solo quelli che realizzano i fatturati richiamati come singoli, ma anche quelli che li realizzano a «livello di gruppo», senza che sia chiarito cosa si intenda per livello di gruppo<sup>49</sup>. Inoltre, si tratta di due requisiti dimensionali congiunti, che sono difficilmente accertabili da parte delle autorità competenti non essendo spesso disponibile la relativa informazione, con le conseguenti difficoltà e tempistiche per il reperimento.

Per quanto concerne l'ambito oggettivo d'applicazione, il comma 37 dell'articolo citato stabilisce che la *web tax* si applica ai servizi digitali derivanti dalla prestazione dei servizi di: (i) veicolazione su una interfaccia digitale di pubblicità mirata agli utenti della medesima interfaccia (art. 1, comma 37, lett. a); (ii) messa a disposizione di una interfaccia digitale multilaterale che consente agli utenti di mettersi in contatto e interagire tra loro anche al fine di facilitare la fornitura diretta di beni e servizi (art. 1, comma 37, lett. b); e (iii) trasmissione di dati raccolti da utenti e generati dall'utilizzo di un'interfaccia digitale (art. 1, comma 37, lett. c).

---

<sup>49</sup> La proposta di direttiva europea è perfino più precisa in quanto definisce il gruppo riferendosi al bilancio consolidato del gruppo societario. Al riguardo, si vedano T. DI TANNO, *L'imposta sui servizi digitali si allinea alla proposta di Direttiva UE*, cit. *supra*; D. NUCIBELLA, *Web Tax 2019, punto e a capo*, in *Pratica Fiscale e Professionale* n. 4 del 2019, p. 65.

In tutte le ipotesi elencate dal legislatore ricorrono le parole «*interfaccia digitale*», vale a dire lo strumento informatico (*software*, video, gioco) che può essere usato attraverso un apparecchio fisico come un personal computer, un telefono cellulare o un altro mezzo analogo per accedere al servizio, e «*utente*» ossia la persona fisica o l'entità giuridica che usa l'interfaccia per svolgere o ottenere la prestazione del servizio. Ai fini della presente ricerca, rileva in particolar modo la seconda tipologia di servizi di cui all'art. 1, comma 37, lett. b) della Legge di bilancio 2019, che possiamo denominare per brevità prestazioni di accesso al *network* digitale. Il *network* digitale qui richiamato o interfaccia digitale multilaterale altro non è che il luogo di incontro degli attori della *sharing economy*, analogamente ad un negozio o a una piazza commerciale, con la differenza che l'incontro avviene su una piattaforma digitale, mediante l'inserimento di proprie credenziali e talvolta previo pagamento di un corrispettivo per l'accesso. Dal tenore della norma emerge che l'oggetto della tassazione è proprio quest'ultimo corrispettivo, quindi, nell'ipotesi del servizio di trasporto svolto tramite l'interfaccia digitale denominata UBER l'imposizione è applicata alla parte di corrispettivo incassata dal gestore della piattaforma (quindi dalla società facente capo a UBER). Nello specifico, l'utente trasportato corrisponde un prezzo per il servizio di trasporto sulla piattaforma, una parte del quale, pari attualmente a una percentuale del 25%, resta al gestore della piattaforma e il residuo 75% è pagato all'autista che presta il servizio. Ne deriva che l'importo che sarà interessato dalla *web tax* è quel 25% ricevuto dal gestore UBER. Diversamente, se il prezzo corrisposto è per il mero accesso alla piattaforma per un determinato periodo temporale, allora il corrispettivo tassato è l'intero importo corrisposto dall'utente per



entrare a far parte dell'interfaccia (come può accadere in caso di *social network* che prevedono l'iscrizione a pagamento)<sup>50</sup>.

In relazione al terzo ed ultimo quesito *where to tax*, l'art. 1, comma 40, della Legge di Bilancio 2019 dà una risposta apparentemente completa, prevedendo che *«un ricavo si considera tassabile in un determinato periodo d'imposta se l'utente di un servizio tassabile è localizzato nel territorio dello Stato in detto periodo»*. La stessa disposizione precisa quando un utente può considerarsi localizzato nel territorio dello Stato e, con particolare riferimento alle prestazioni di accesso al *network* digitale di cui all'art. 1, comma 37, lett. b) oggetto della presente ricerca, si chiarisce che l'utente è localizzato in Italia se *«1) il servizio comporta un'interfaccia digitale multilaterale che facilita le corrispondenti cessioni di beni o prestazioni di servizi direttamente tra gli utenti, l'utente utilizza un dispositivo nel territorio dello Stato in detto periodo d'imposta per accedere all'interfaccia digitale e conclude un'operazione corrispondente su tale interfaccia in detto periodo d'imposta; 2) il servizio comporta un'interfaccia digitale multilaterale di un tipo che non rientra tra quelli di cui al numero 1), l'utente dispone di un conto per la totalità o una parte di tale periodo d'imposta che gli consente di accedere all'interfaccia digitale e tale conto è stato aperto utilizzando un dispositivo nel territorio dello Stato»*. Pertanto, nel primo caso (più vicino alla tipologia di servizio prestato con la piattaforma UBER), affinché l'utente possa essere considerato localizzato nel territorio italiano e conseguentemente il suo ricavo possa essere tassato, occorre non solo che l'apparecchio sia fisicamente nello Stato quando viene utilizzato, ma che contestualmente sia conclusa l'operazione di

---

<sup>50</sup> Cfr. T. DI TANNO, *L'imposta sui servizi digitali si allinea alla proposta di Direttiva UE*, cit. *supra*.

cessione del bene o del servizio, compreso (presumibilmente) anche il pagamento del corrispettivo. Ebbene, ci si domanda come le autorità possano accertare che il collegamento al dispositivo/interfaccia siano avvenute realmente in Italia e l'operazione con il trasferimento di denaro si sia conclusa. Nel secondo caso (tipico dell'utilizzo dei *social network*), invece, il legislatore localizza l'utente in base al luogo in cui quest'ultimo ha per la prima volta effettuato l'accesso all'interfaccia e pagato contestualmente il primo importo richiesto e non rileverà l'accesso che l'utente effettuerà per l'utilizzo successivo della piattaforma. Al riguardo si constata che, sebbene la norma cerchi di fornire una possibile strategia per l'individuazione del luogo di tassazione, risultano evidenti le difficoltà cui andranno incontro le autorità nell'ambito degli accertamenti tributari e occorrerà l'attuazione di sistemi tecnologici all'avanguardia per rilevare possibili elusioni fiscali.

La Legge di bilancio 2019, infine, prevede che con decreto ministeriale si emanino le disposizioni di attuazione della *web tax* entro quattro mesi dall'entrata in vigore della legge medesima e che l'Agenzia delle Entrate definisca le modalità applicative delle norme quivi esaminate (in tale ultimo caso non sono previsti termini espressi). Al riguardo, si rileva che ad oggi non risulta ancora pubblicata alcuna disposizione attuativa né applicativa ed è stata emanata esclusivamente una circolare (n. 8/E) dell'Agenzia delle Entrate del 10 aprile 2019 che si limita ad illustrare la riforma, senza fornire alcun chiarimento agli aspetti critici rilevati (occorrerà attendere la manovra per il 2020 per vedere come si svilupperà tale vicenda).

Ad ogni modo, la disciplina dell'imposta sui servizi digitali ricomprende al momento tutti gli operatori della *sharing economy* in un unico *calderone* (qualora raggiungano i fatturati richiamati), senza effettuare alcuna differenziazione tra i distinti settori dell'economia

collaborativa. Anche sotto questo profilo si ritiene che, come già osservato con la Proposta Tentori, il quadro normativo generale in materia di *web tax* dovrebbe essere affiancato da una regolamentazione che si estenda ai singoli mercati di riferimento e che consenta di colmare le lacune normative, evitando disparità di trattamento tra gli operatori del medesimo settore. Come si sostiene, infatti, anche nei dibattiti al centro delle proposte normative eurounitarie sulla *collaborative economy*, «*dealing with taxation in the collaborative economy requires a case-by-case and tax-by-tax approach that prevents a straightforward “one-size-fits-all” approach*»<sup>51</sup>.

### **3.2 I delicati profili giuslavoristici: la c.d. *gig economy***

#### **3.2.1 Le pronunce giurisprudenziali della *gig economy***

Uno dei più accesi dibattiti attualmente in corso in materia di *sharing economy* è quello relativo ai diritti dei lavoratori che operano in tale nuovo fenomeno. La dottrina e la giurisprudenza giuslavoristica di tutte le giurisdizioni (degli altri Stati membri dell’Unione ed extra UE) sono impegnate da qualche anno nell’assidua ricerca di una soluzione giuridica che permetta di inquadrare i c.d. *platform workers* o *on-demand workers* nell’ambito di una categoria tra quelle attualmente presenti nel rispettivo panorama giuridico (lavoratore subordinato, lavoratore autonomo o altra tipologia)<sup>52</sup>.

---

<sup>51</sup> *The collaborative economy and taxation – Taxing the value created in the collaborative economy*, analisi a cura dell’EPRS – *European Parliamentary Research Service* (Autore: Cécile Remeur), pubblicato a febbraio 2018 dal Parlamento Europeo, p. 1.

<sup>52</sup> Cfr., *ex multis*, V. HATZOPOULOS, *Labour Relations in the Collaborative Economy*, in *The Collaborative Economy and EU Law*, Oxford: Hart Publishing, 2018, pp. 148-170; M. CARBONI, *A New Class of Worker for the Sharing Economy*, in *Richmond Journal of Law and Technology*, Volume 22, Issue 4, 2016; D. DAS ACEVEDO, *Regulating Employment Relationships in the Sharing Economy*, in *Employee Rights and Employment Policy Journal* 20, n. 1, 2016, pp. 1-35. Si vedano anche gli articoli pubblicati sulla rivista *The Economist*: *Worries about the rise of the*

Detto fenomeno ha portato i media e gli autori ad utilizzare il neologismo inglese di *gig economy*, volendo intendere quel mercato del lavoro che include esclusivamente lavori di breve durata: il sostantivo *gig* significa, infatti, «*lavoretto*» o lavoro temporaneo<sup>53</sup>. In tale contesto, le modalità di lavoro si basano spesso su singole attività svolte *ad hoc* piuttosto che su prestazioni effettuate regolarmente in un ambiente e con una tempistica predefiniti.

La *gig economy* interessa l'interprete in quanto è strettamente connessa alle mutazioni lavorative derivanti dai progressi tecnologici raggiunti dall'imprenditoria globale<sup>54</sup>. L'economia della condivisione sta certamente trasformando il panorama del diritto del lavoro – o meglio sta accendendo un faro verso determinate zone grigie della legislazione giuslavoristica – e costringe i giudici ad interpretare la normativa attualmente vigente per poter inquadrare i lavoratori della *gig economy* all'interno di una delle categorie preesistenti. Ciò inevitabilmente stimola l'ulteriore riflessione circa la necessità di individuare una nuova categoria di lavoratori (diversa da quella del lavoratore autonomo e subordinato) e una nuova tipologia di protezione giuridica, la cui disciplina possa riconoscere gli interessi e i diritti dei *platform workers* senza ingessare eccessivamente gli operatori dell'economia collaborativa.

---

*gig economy are mostly overblown*, del 4 ottobre 2018, reperibile al seguente link <https://www.economist.com/finance-and-economics/2018/10/04/worries-about-the-rise-of-the-gig-economy-are-mostly-overblown>; *How governments should deal with the rise of the gig economy*, del 6 ottobre 2018, reperibile al seguente link <https://www.economist.com/leaders/2018/10/06/how-governments-should-deal-with-the-rise-of-the-gig-economy>.

<sup>53</sup> L'enciclopedia Treccani ha inserito tale termine tra i neologismi de 2018, definendolo quale «*Modello economico basato sul lavoro a chiamata, occasionale e temporaneo, e non sulle prestazioni lavorative stabili e continuative, caratterizzate da maggiori garanzie contrattuali*».

<sup>54</sup> Vassilis Hatzopoulos definisce questo fenomeno «*the transformative effect of the collaborative economy on employment*» (V. HATZOPOULOS, *Labour Relations in the Collaborative Economy*, cit. *supra*, p. 149).

Nella consapevolezza delle lacune normative riscontrate anche nel diritto del lavoro, si evidenzia che questa categoria di *non-standard workers* è inserita in un contesto lavorativo peculiare, nel quale l'uso della tecnologia e degli algoritmi si sostituisce a compiti manageriali e di supervisione delle attività svolte dai lavoratori iscritti alla piattaforma. La piattaforma ad esempio determina i tempi e la durata del servizio, le relative interruzioni e, mediante i punteggi assegnati dagli utenti, monitora la qualità del servizio svolto e geolocalizza il lavoratore. In altre parole si assiste ad una *governance* basata sugli algoritmi (definita da alcuni autori *Algocrazia*)<sup>55</sup>.

La Commissione Europea, nella comunicazione del 2 giugno 2016 «*Un'agenda europea per l'economia collaborativa*»<sup>56</sup>, ha rilevato come l'economia collaborativa abbia la potenzialità di creare nuove opportunità d'impiego e ulteriori ricavi rispetto a quelli generati dai rapporti di lavoro dell'economia tradizionale, agevolando forme di flessibilità nel mercato lavorativo: «*Ciò permette loro [platform workers] di essere economicamente attivi in situazioni in cui forme più tradizionali di occupazione non siano disponibili o adatte alle loro esigenze*». Tuttavia, la stessa Commissione sottolinea come tali regimi di flessibilità, se non regolati, possono creare incertezza circa i diritti applicabili e il grado di protezione sociale e suggerisce agli Stati membri, per aiutare i cittadini a sfruttare le proprie potenzialità ed aumentare la partecipazione al mercato del lavoro senza perdere di vista condizioni di lavoro eque, di «*valutare l'adeguatezza delle proprie norme nazionali sul lavoro tenendo conto delle diverse esigenze dei lavoratori subordinati e autonomi nel mondo digitale e del carattere innovativo dei modelli imprenditoriali collaborativi*» e «*fornire*

---

<sup>55</sup> A. ANEESH, *Global Labour: Algocratic Modes of Organization*, in *Sociological Theory*, (2009) 27 (4), p. 347.

<sup>56</sup> COM(2016) 356 final del 2 giugno 2016, cit. *supra*, p. 12.

*orientamenti sull'applicabilità delle norme nazionali sul lavoro alla luce dei modelli di lavoro nell'economia collaborativa»<sup>57</sup>.*

Ciò posto, si rileva che le pronunce che si sono susseguite negli ultimi anni si differenziano da Stato a Stato e interessano varie tipologie di attività della *sharing economy* (e.g., i *drivers* di UBER o della piattaforma concorrente non operativa in Italia denominata Lyft; i *bikers* di Deliveroo o Foodora). Dette pronunce sono in parte schizofreniche, ma in tutti i contenziosi l'unico comune denominatore è l'interrogativo se e in che misura sia possibile ricondurre i lavoratori della *gig economy* all'interno delle tutele di cui alla legislazione giuslavoristica. Al riguardo, autorevole dottrina ha ritenuto che «*la non applicabilità ai platform workers di alcuno standard minimo di trattamento, né sul piano del rapporto né sul piano previdenziale, mal si concilia con il principio di "tutela del lavoro in tutte le sue forme e applicazioni" dettato dall'art. 35 Cost. Quale che sia la qualificazione del rapporto, è evidente che occorre trovare il modo di assicurare a questi lavoratori, almeno nei casi in cui la loro attività superi i limiti del "lavoretto" svolto per pagarsi la discoteca a fine settimana, l'applicazione di uno standard retributivo minimo, il diritto costituzionale e comunitario alle ferie, l'assicurazione antinfortunistica e quella pensionistica. Il punto è, però, che occorre trovare il modo di operare questa estensione delle protezioni – quanto meno di quelle minime costituzionalmente irrinunciabili – senza che esse interferiscano con la tipica flessibilità che costituisce una caratteristica essenziale di questa forma di organizzazione del lavoro, non solo nell'interesse dell'impresa, ma anche nell'interesse del*

---

<sup>57</sup> COM(2016) 356 final del 2 giugno 2016, cit. *supra*, p. 14.

*prestatore*»<sup>58</sup>. Nel rispondere agli interrogativi emersi è stato, inoltre, considerato che, non può prescindersi dall'aggiornamento dei paradigmi interpretativi «*specie laddove si corra il rischio di uno sfalsamento tra i fini e i mezzi della disciplina, cagionato [...] soprattutto da un ricorso particolarmente disinvolto a fattispecie di “falso lavoro autonomo”*»<sup>59</sup>.

Nell'impossibilità di esaminare nel presente elaborato le numerose pronunce giurisprudenziali dei giudici del lavoro che si sono avvicendate negli ultimi anni, è opportuno evidenziare sinteticamente gli aspetti principali affrontati da alcune sentenze ottenute dai lavoratori della *gig economy* (non solo nella giurisdizione italiana).

Preliminarmente si evidenzia che l'economia collaborativa è nata dall'iniziativa privata al fine di utilizzare al meglio le capacità inattive dei beni e degli individui e si potrebbe sostenere che la maggior parte dei lavoratori nel mercato del lavoro digitale possa essere considerato quale libero professionista (*i.e.*, lavoratore autonomo) giacché guadagna denaro da un'attività che è estranea alla relazione dipendente-datore di lavoro. Tuttavia, se si considera il concreto svolgimento della citata attività, emerge che la piattaforma (*rectius*, la società che gestisce la stessa) esercita un controllo sugli aspetti importanti del servizio prestato e, conseguentemente, sull'utente che si iscrive alla piattaforma

---

<sup>58</sup> P. ICHINO, *Subordinazione, autonomia e protezione del lavoro nella gig-economy*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, fasc. 2, 2018, p. 0294B, in commento alla sentenza del Trib. Torino, sez. lav., 7 maggio 2018, n. 778.

<sup>59</sup> V. PAPA, *Post-industriale o pre-moderno? Economia digitale e lavoratori on-demand: nuovi paradigmi organizzativi e vecchie esigenze di tutela*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, fasc. 3, 1 settembre 2018, p. 729. La questione dell'inquadramento giuslavoristico degli autisti Uber e degli altri operatori attivi sulle piattaforme della *sharing economy*, è stata esaminata da numerosi autori, *ex multis*, A. DONINI, *Regole della concorrenza e attività di lavoro nella on demand economy: brevi riflessioni sulla vicenda Uber*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2016, II, p. 46; E. DAGNINO, *Uber law: prospettive giuslavoristiche sulla sharing/on-demand economy*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2016, p. 137; B. CALABRESE, *Applicazione informatica di trasporto condiviso e concorrenza sleale per violazione di norme pubblicistiche*, in *Giurisprudenza Commerciale*, fasc. 1, 2017, p. 202.

e fornisce quel servizio a terzi. Il controllo, insieme ad altri indici tipici del rapporto di lavoro subordinato, hanno generato il dubbio che la relazione tra i fornitori del servizio e la piattaforma potesse essere qualificata come subordinazione. Ebbene, in assenza di una categoria giuridica *ad hoc*, nella quale siano ravvisabili le caratteristiche tipiche dell'economia della condivisione, la giurisprudenza ha – con numerose difficoltà – tentato di adattare le relazioni contrattuali nate con la *gig economy* alla distinzione tipica tra dipendenti e lavoratori autonomi<sup>60</sup>.

I principali casi statunitensi segnalano la forte divergenza di interpretazione della normativa e l'incoerenza delle decisioni specie con riferimento al caso dei *drivers* di UBER e di Lyft. Nello specifico, nel caso *UBER v Berwick*<sup>61</sup>, il Los Angeles County Court ha rilevato che i conducenti di UBER sono dipendenti della piattaforma<sup>62</sup>, in quanto quest'ultima controlla ed è presente costantemente nel corso dello svolgimento dell'attività del conducente ed influenza il rapporto che si instaura tra quest'ultimo e il passeggero (*e.g.*, UBER controlla gli strumenti che i *drivers* utilizzano, gli autoveicoli dei conducenti devono essere registrati e valutati dalla società, i passeggeri corrispondono per il trasporto un importo fisso a UBER, il quale paga – a sua volta – ai *drivers* una percentuale fissa di tale importo). A conclusione totalmente diversa è giunta la Florida Court of Appeal nel

---

<sup>60</sup> Nel caso che ha visto come parte *Lyft* (noto competitor di *Uber*), il giudice ha osservato quanto segue: «*in this case we must decide whether a multifaceted product of new technology should be fixed into either the old square or the old round hole of existing legal categories, when neither is a perfect fit*» (*Cotter v Lyft Inc* 60 F Supp 3d 1067, ND Cal 2015).

<sup>61</sup> *Uber Technologies Inc v Barbara Berwick*, Case No. 11-46739, EK California Labor Commissioner, 2015 (Berwick), reperibile al link [cdn.arstechnica.net/wp-content/uploads/2015/06/04954780-Page0-20.pdf](http://cdn.arstechnica.net/wp-content/uploads/2015/06/04954780-Page0-20.pdf).

<sup>62</sup> Alla medesima conclusione circa la qualificazione dei *drivers* di Uber quali lavoratori subordinati della piattaforma Uber, è giunta una corte brasiliana con la sentenza del 14 febbraio 2017 emessa dalla Vara do Trabalho di Belo Horizonte (cfr. G. PACELLA, *Lavoro subordinato e piattaforme: una sentenza brasiliana qualifica subordinato il rapporto tra Uber e gli autisti*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, fasc. 3, del 1° settembre 2017, p. 560).



caso *UBER v McGillis*<sup>63</sup>, nel quale i conducenti sono stati definiti quali *independent contractors* e non *employees* poiché non vi è alcuna supervisione diretta da parte della società nei confronti dei *drivers*: sono i conducenti a scegliere se, quando e dove guidare, nonché ad equipaggiarsi dei propri mezzi per lo svolgimento del servizio; inoltre i *drivers* possono operare contestualmente su altre piattaforme concorrenti. Tali esiti contrastanti rendono chiare le difficoltà interpretative a fronte di legislazioni che evitano di prevedere norme applicabili ai soli lavoratori della *gig economy*.

Anche le pronunce giurisprudenziali emesse dai giudici degli Stati membri dell'UE sono in parte discordanti e vi sono contrasti perfino all'interno della stessa giurisdizione. In Spagna, ad esempio, con particolare riferimento ai fattorini che consegnano cibo e altri beni in bicicletta di due piattaforme simili e concorrenti, il Tribunale di Valencia nel caso *Deliveroo*<sup>64</sup> ha riconosciuto ai *bikers* la qualifica di lavoratori subordinati ai sensi della disciplina giuslavoristica spagnola, mentre il Tribunale di Madrid nell'analogo caso *Glovo*<sup>65</sup>, a pochi mesi di distanza, li ha qualificati come lavoratori autonomi economicamente dipendenti. In particolare, nel primo caso citato il Tribunale di Valencia ha ravvisato la concorrenza di tutti gli elementi tipici della subordinazione nel rapporto tra lavoratore e piattaforma sulla base della sussistenza della c.d. *doppia alienità*, vale a dire l'impossibilità per il collaboratore di controllare il processo produttivo e il prodotto del suo lavoro<sup>66</sup>. Per i giudici di Valencia, la piattaforma digitale stabiliva le

---

<sup>63</sup> Darrin McGillis v Department of Economic Opportunity and Rasier/Uber Florida DC Appeal, 3d N. 3D15-2758, pubblicata a febbraio 2017.

<sup>64</sup> Juzgado de lo Social n. 6 de Valencia del 1° giugno 2018, n. 244.

<sup>65</sup> Juzgado de lo Social n. 39 de Madrid 3 settembre 2018, n. 284.

<sup>66</sup> Cfr. A. PERULLI, *Costanti e varianti in tema di subordinazione e autonomia*, in LD, n.2/2015; G. PACELLA, *Alienità del risultato, alienità dell'organizzazione: ancora una sentenza spagnola qualifica come subordinati i fattorini di Deliveroo*, in LLI, n. 1/2018.

modalità esecutive della prestazione, nonché il prezzo da proporre al cliente per il servizio senza che il *biker* avesse la possibilità di decidere al riguardo; le direttive e il controllo costante, ravvisabili nel rapporto di lavoro subordinato, transitavano tutte tramite la piattaforma. Di diverso avviso è stato il Tribunale di Madrid che, con riferimento al caso *Glovo* ha ravvisato l'autonomia del *biker* nel decidere se, quando e quanto lavorare, nonché l'assenza di un'esclusiva e di una retribuzione fissa e che non vi fosse alcuna doppia alienità, giacché il guadagno dell'azienda sarebbe derivato non dalla percentuale incassata sul prezzo della consegna del cibo, ma dagli accordi commerciali conclusi con i ristoranti registrati sulla piattaforma.

Nel Regno Unito è noto il caso *Aslam, Farrar v UBER*, nel quale si è assistito sia nella pronuncia di primo grado che in secondo grado una conquista dei *drivers* ricorrenti<sup>67</sup>. UBER sosteneva l'applicazione ai propri *drivers* della disciplina del rapporto di agenzia, considerandoli quindi *self-employed* (lavoratori autonomi). Diversamente, i giudici britannici hanno riconosciuto la qualifica di *workers*<sup>68</sup> ai conducenti di UBER, ma non di *employees* (lavoratori dipendenti), per la difformità tra gli obblighi assunti contrattualmente e il concreto atteggiarsi delle parti nell'esecuzione del rapporto. Sono state evidenziate una serie di circostanze fattuali che hanno determinato la qualificazione di *worker*,

---

<sup>67</sup> UK Employment Appeal Tribunal 10 November 2017, *Uber v Aslam*, No. UKEAT/0056/17/DA, in Boll. ADAPT, 2018, n. 15.

<sup>68</sup> La figura di *worker* ai sensi della legislazione del Regno Unito è differente da quella di *employee* (lavoratore dipendente). L'art. 230 (lett. b) dell'ERA (*Employment Rights Act*) riconosce lo status di *worker* quando il rapporto deriva da un contratto di lavoro o da qualsiasi altro contratto in forza del quale una parte si obbliga a fare o esercitare personalmente un lavoro o servizi per un terzo, il quale non sia un cliente del prestatore. Si tratta di una categoria cui sono riconosciuti solo alcuni dei diritti che spettano ai lavoratori subordinati (e.g. diritto al salario minimo di 7,50 sterline all'ora per i lavoratori aventi più di 25 anni, diritto a 28 giorni di ferie annuali retribuite, applicazione delle norme sull'orario di lavoro, limite di 48 ore settimanali lavorative, applicazione delle norme contro la discriminazione), tuttavia, non si applica la tutela prevista contro il licenziamento prevista per i lavoratori dipendenti.

giacché UBER si occupa di fissare le tariffe del servizio di trasporto, individua *ex ante* i tragitti, impone una serie di vincoli sugli autoveicoli utilizzabili dai *drivers*, impartisce frequenti istruzioni agli autisti e controlla l'esecuzione delle loro prestazioni. Con riferimento alla giurisprudenza britannica sui corrieri (tra cui anche i fattorini in bicicletta), si è giunti alla medesima conclusione di inquadramento degli stessi come *workers*. Infatti, nel caso *Dewhurst v Citysprint*<sup>69</sup>, il *biker* ricorrente ha richiesto e ottenuto dal giudice il riconoscimento della qualifica di *worker* (e non di *self-employed*), in ragione del potere di controllo esercitato dalla società (e dai relativi supervisori) sulle prestazioni lavorative dei corrieri e l'assenza di scelta da parte del fattorino circa il se e le modalità di svolgimento delle prestazioni una volta comunicata alla società la disponibilità per una determinata giornata di lavoro.

In tale contesto, non può trascurarsi anche il segnale lanciato a tutti gli Stati membri dalla Commissione Europea, la quale – per agevolare l'interpretazione della normativa giuslavoristica all'interno delle singole giurisdizioni circa la qualificazione del rapporto di lavoro quale subordinazione o meno – ha chiarito che *«perché sia soddisfatto il criterio della subordinazione il prestatore di servizi deve agire sotto la direzione della piattaforma di collaborazione, che determina la scelta dell'attività, la retribuzione e le condizioni di lavoro. In altre parole il prestatore del servizio sottostante non è libero di scegliere quali servizi prestare e come, ad esempio in virtù del rapporto contrattuale che lo lega alla piattaforma di collaborazione. Se la piattaforma di collaborazione si limita a trattare il pagamento depositato da un utente e lo trasmette al prestatore del servizio*

---

<sup>69</sup> UK Employment Tribunal 5 January 2017, Ms. M. Dewhurst v. Citysprint UK Ltd, No. 2202512/2016.

sottostante ciò non implica che la piattaforma di collaborazione determini la retribuzione. L'esistenza della subordinazione non dipende necessariamente dall'effettivo esercizio di una continua gestione o supervisione»<sup>70</sup>.

Per quanto riguarda invece le recenti pronunce emesse dai giudici italiani, sono di particolare interesse quelle rese nei confronti dei *riders* delle piattaforme di consegna del cibo come *Foodora*. Occorre rilevare sin d'ora che alcuni aspetti esaminati da tali pronunce già erano noti agli studiosi degli anni '80-'90 che hanno commentato i precedenti giurisprudenziali sui c.d. *pony express*, vale a dire i moto-fattorini che consegnavano (e consegnano) plichi nella città, con collegamento via radio con la centrale che impartiva direttive circa le consegne. Anche in tali casi oltre trenta anni fa le medesime problematiche erano affrontate nelle aule dei tribunali al fine di riconoscere i diritti e le tutele previste dalla legge per i lavoratori subordinati anche ai *pony express*, senza tuttavia riuscire in tale intento<sup>71</sup>. Conformemente alla giurisprudenza più risalente appena citata si sono espressi di recente i giudici dei Tribunali di Milano<sup>72</sup> e Torino<sup>73</sup> (sebbene la sentenza di quest'ultimo sia stata parzialmente riformata in appello come si vedrà *infra*<sup>74</sup>), che hanno riconosciuto la natura autonoma del rapporto di lavoro intercorrente tra il *biker* e la piattaforma. Con particolare riferimento

---

<sup>70</sup> COM(2016) 356 final del 2 giugno 2016, cit. *supra*, p. 13.

<sup>71</sup> Cfr. *ex multis* Pret. di Milano del 20 giugno 1986, in Riv. it. dir. lav. 1987, II, p. 70; Trib. di Milano del 10 ottobre 1987, in Riv. it. dir. lav. 1987, II, p. 688; Cass. civ., 10 luglio 1991, n. 7608, in Riv. it. dir. lav. 1992, II, p. 370.

<sup>72</sup> Trib. di Milano, sez. lav., 10 settembre 2018, n. 1853, in Diritto e Giustizia del 12 ottobre 2018.

<sup>73</sup> Trib. di Torino, sez. lav., 7 maggio 2018, n. 778, in Diritto delle Relazioni Industriali 2018, 4, 1196. Per le note a sentenza si vedano P. ICHINO, *Subordinazione, autonomia e protezione del lavoro nella gig-economy*, cit. *supra*; M. GIARDETTI, *Lavoro autonomo, libertà di inizio e svolgimento concreto della prestazione*, in *Ilgiuslavorista.it*, del 20 luglio 2018; V. FERRANTE, *Subordinazione ed autonomia: il gioco dell'oca*, in Diritto delle relazioni industriali, fasc. 4, 2018, p. 1196;

<sup>74</sup> Corte d'Appello di Torino, sez. lav., 4 febbraio 2019, n. 26, in Guida al diritto 2019, 14.

alla prima pronuncia, il Tribunale di Milano ha evidenziato che in base al quadro fattuale ricostruito dalle testimonianze e dai documenti prodotti in giudizio è emerso che il *platform worker* era libero di decidere se e quando lavorare, specificando che al momento della prenotazione degli *slot* del proprio turno egli non aveva vincoli di sorta nella determinazione dell'*an*, del quando e del *quantum* della prestazione. Tale elemento è stato considerato quale fattore essenziale dell'autonomia organizzativa che «*si traduce nella libertà di stabilire la quantità e la collocazione temporale della prestazione lavorativa, i giorni di lavoro e quelli di riposo e il loro numero*» e che è incompatibile con il vincolo della subordinazione. Nello stesso senso si è espresso il Tribunale di Torino, che ha ritenuto che nel caso dei *riders* vi è una assoluta libertà degli stessi di aderire all'offerta di lavoro del committente (la piattaforma), offerta peraltro rivolta in maniera indistinta alla platea dei vari soggetti iscritti all'applicazione. Pertanto risulterebbe assente l'elemento tipico della subordinazione, vale a dire la possibilità del datore di lavoro di obbligare il lavoratore dipendente a prestare il proprio servizio/opera. Le due pronunce appena menzionate risultano in parte “appiattirsi” ai precedenti giurisprudenziali resi in relazione alla distinzione tra lavoro subordinato, da un lato, e lavoro autonomo soggetto a coordinamento e non a direzione, dall'altro. Il Tribunale di Torino, inoltre, chiarisce che nella società attuale «*è indubbio che gli ordini possono essere impartiti con altri strumenti che prescindono dalla presenza fisica nello stesso luogo di chi dà gli ordini e di chi li riceve: possono essere dati via e-mail o via internet o anche con l'utilizzo di apposite “app” dello smartphone*». Ciò nonostante, i giudici hanno verificato che in concreto questi strumenti tecnologici non erano usati dalla società che gestiva la

piattaforma (*Foodora*) in modo tale da impartire veri e propri ordini e nemmeno per sottoporli a un'assidua attività di vigilanza e controllo<sup>75</sup>.

La Corte d'Appello di Torino, invece, riformando l'ultima pronuncia citata, ha fatto un passo ulteriore ed ha evidenziato l'area grigia tra le due macrocategorie, individuando un terzo genere<sup>76</sup> cui andrebbe applicata la nuova disposizione introdotta dal c.d. Jobs Act (d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81, art. 2), che si viene a porre tra il rapporto di lavoro subordinato *ex art. 2094 c.c.* e la collaborazione *ex art. 409 n. 3 c.p.c.* «*evidentemente per garantire una maggiore tutela alle nuove fattispecie di lavoro che, a seguito dell'evoluzione e della relativa introduzione sempre più accelerata delle recenti tecnologie, si stanno sviluppando*». Nello specifico i giudici d'appello hanno ritenuto corretta la qualificazione del rapporto di lavoro come autonomo (e in particolare di collaborazione coordinata continuativa), ma hanno accolto la domanda subordinata dei lavoratori di vedersi applicato l'art. 2 del Jobs Act, ai sensi del quale «*a far data dal 1° gennaio 2016 si*

---

<sup>75</sup> Nella sentenza del Tribunale di Torino n. 778/2018 in commento i giudici hanno ritenuto che la determinazione del luogo e dell'orario di lavoro del *rider* non era imposta dalla società, che invece si limitava a pubblicare sulla piattaforma interna gli *slot* con i vari turni di lavoro e il *rider* aveva piena libertà di dare o meno la propria disponibilità. Inoltre, è stato accertato che la verifica della presenza dei *riders* nei punti di partenza e l'attivazione del profilo sull'applicazione rientrasse nell'ambito del *coordinamento* perché l'azienda aveva necessità di conoscere preventivamente il numero di fattorini su cui poteva contare per le consegne, in considerazione anche del fatto che nella prassi accadeva che alcuni non si presentavano per rendere la prestazione senza preavvisi (c.d. *no show*).

<sup>76</sup> La sentenza in commento, in particolare, chiarisce che «*Postula un concetto di etero-organizzazione in capo al committente che viene così ad avere il potere di determinare le modalità di esecuzione della prestazione lavorativa del collaboratore e cioè la possibilità di stabilire i tempi e i luoghi di lavoro. Pur senza "sconfinare" nell'esercizio del potere gerarchico, disciplinare (che è alla base della eterodirezione) la collaborazione è qualificabile come etero-organizzata quando è ravvisabile un'effettiva integrazione funzionale del lavoratore nella organizzazione produttiva del committente, in modo tale che la prestazione lavorativa finisce con l'essere strutturalmente legata a questa (l'organizzazione) e si pone come un qualcosa che va oltre alla semplice coordinazione di cui all'articolo 409 n.3 c.p.c., poiché qui è il committente che determina le modalità della attività lavorativa svolta dal collaboratore*».

*applica la disciplina del rapporto di lavoro subordinato anche ai rapporti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione sono organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro»<sup>77</sup>. La Corte ha così sostenuto che, per il periodo in cui i rapporti hanno avuto esecuzione, i lavoratori abbiano diritto a vedersi corrisposto quanto maturato in relazione all'attività lavorativa prestata sulla base della retribuzione diretta, indiretta e differita stabilita dal CCNL per i dipendenti della logistica e trasporto merci, trattandoli quindi come lavoratori subordinati a tutti gli effetti<sup>78</sup>. Per la Corte d'appello di Torino, quindi «ciò significa che il lavoratore etero-organizzato resta, tecnicamente, "autonomo" ma per ogni altro aspetto, e in particolare per quel che riguarda sicurezza e igiene, retribuzione diretta e differita (quindi inquadramento professionale), limiti di orario, ferie e previdenza, il rapporto è regolato nello stesso modo. Viene, pertanto, fatto salvo l'assetto negoziale stabilito dalle parti in sede di stipulazione del contratto con l'estensione delle tutele previste per i rapporti di lavoro subordinato. Quindi, entro tali limiti, deve essere accolta la domanda degli appellanti volta al riconoscimento del loro diritto a ottenere il trattamento retributivo dei*

---

<sup>77</sup> Interessante la riflessione in dottrina sulla norma del Jobs Act prima della pronuncia di secondo grado in relazione all'art. 2 del D.lgs. 81/2015: «Va detto, a questo proposito, che quando la nuova norma è stata scritta la questione della protezione dei lavoratori della cosiddetta gig-economy non era ancora stata messa a fuoco né dagli osservatori qualificati né tantomeno dal legislatore. E non se ne può fare colpa né ai primi né al secondo, se è vero che nel 2015 la particolare forma di organizzazione del lavoro basata sulle piattaforme digitali nel nostro Paese, come del resto negli altri Paesi dell'Occidente sviluppato, era ancora a uno stadio del tutto embrionale. Ora, però, che questa forma di organizzazione del lavoro incomincia ad assumere un peso rilevante nel tessuto produttivo, sull'esclusione dei lavoratori coinvolti da tutte le protezioni non può non sorgere qualche sospetto di incostituzionalità» (P. ICHINO, *Subordinazione, autonomia e protezione del lavoro nella gig-economy*, cit. *supra*).

<sup>78</sup> La Corte ha invece respinto le domande dei *riders* ricorrenti circa i licenziamenti, ritenendo che queste postulassero la subordinazione e che comunque non vi fosse prova dell'interruzione dei rapporti.

*lavoratori dipendenti ma solo riguardo ai giorni e alle ore di lavoro effettivamente prestate».*

Si tratta di un traguardo importante per la categoria dei *platform workers*, che dà maggiore tutela ai lavoratori italiani della *gig economy* senza perdere di vista l'esigenza di flessibilità dell'attuale mercato del lavoro e che si avvicina alla scelta fatta dalle Corti di altre giurisdizioni, dove le pronunce rese non hanno riconosciuto la sussistenza dei requisiti della subordinazione, ma hanno comunque garantito anche a questa nuova categoria i diritti minimi spettanti ai lavoratori subordinati (*i.e.*, caso *Aslam*, *Farrar v Uber* e caso *Dewhurst v Citysprint* sopra citati).

In tale contesto, non può sottacersi il recente d.l. n. 101/2019, convertito con modificazioni dalla l. n. 128/2019 del 2 novembre scorso, che ha condiviso il percorso tracciato dalla Corte d'Appello di Torino ed ha riconosciuto legislativamente la categoria dei lavoratori della *gig economy* quale lavoratore etero-organizzato (si veda il paragrafo 3.2.2 che segue per gli opportuni approfondimenti).

Oltre al riconoscimento o meno della natura di subordinazione del rapporto di lavoro intercorrente tra il *platform worker* e la piattaforma (o la società che mediante la piattaforma reperisce risorse lavorative), altra questione che sta sollevando ampie discussioni tra gli studiosi è quella concernente la relazione tra la *gig economy* e la rappresentanza sindacale. Con riferimento a questo fenomeno, ad avviso di chi scrive non può prescindere dalla contestuale evoluzione anche delle organizzazioni sindacali che devono essere in grado di dialogare con i nuovi operatori del mercato, nella consapevole esigenza di tutela dei diritti dei lavoratori della *sharing economy*. È infatti importante adattare le rappresentazioni dei lavoratori al nuovo contesto delle piattaforme digitali (sebbene la tipologia di lavoro svolto da alcuni *on-demand*



*workers* è già stata sperimentata dai c.d. *pony express*, come sopra evidenziato).

Autorevole dottrina si interroga se e come sia possibile re-intermediare il lavoro e rilanciare la sua rappresentanza e ritiene ancora fondamentale il ruolo dei soggetti collettivi se rinnovati in strutture e logiche di azione che prendano atto dei cambiamenti in corso<sup>79</sup>. Peraltro, il dibattito degli esperti del diritto sindacale deve tener necessariamente in considerazione la circostanza che, già prima della pubblicazione delle prime pronunce di merito sui *platform workers*, i lavoratori hanno iniziato a riunirsi in associazioni pseudo sindacali. La più nota al momento risulta quella dei *bikers*, denominata «*Riders Union*», che riunisce i collaboratori digitali delle principali piattaforme che operano nelle città italiane (da *Deliveroo* a *JustEat*). Questi ultimi hanno avviato numerose proteste con scioperi e manifestazioni, tentando di raggiungere accordi con i comuni e gli enti locali del territorio e ottenere condizioni minime di tutela dei lavoratori<sup>80</sup>. Ad

---

<sup>79</sup> Interessanti riflessioni sono state espresse dal Prof. Bruno Caruso durante il suo intervento dal titolo «*Gli attori e la contrattazione collettiva nella grande trasformazione. Per un possibile manifesto del nuovo sindacato nella economia uberizzata*», nell'ambito del convegno «*Nuovi orizzonti del diritto del lavoro. Paradigma, attori, regolazione*» tenutosi il 19 gennaio 2018 presso il CNEL, nel corso del quale ha sostenuto che occorre «*tentare di recuperare quel che è stata definita "capacità strategica del sindacato", intesa come attitudine a valutare nuove opportunità e [...] anticipare, piuttosto che reagire soltanto, al cambiamento del contesto, adattando strategie negoziali, organizzative e di rappresentanza: una strategia anche di recupero di senso e consenso nei confronti della funzione del sindacato nell'economia uberizzata*».

<sup>80</sup> I *bikers* contestano la mancanza di assicurazione totale sugli infortuni, di attrezzature adeguate e di idonea manutenzione dei mezzi utilizzati per lo svolgimento del servizio e, soprattutto, una retribuzione/corrispettivo dignitosa/o per l'attività svolta (cfr. *Riders, l'alba di un nuovo sindacato? A Bologna la prima 'Internazionale' e la Carta dei Diritti: Torino? Non ci sono solo i tribunali*, articolo pubblicato sul Fatto Quotidiano del 16 aprile 2018, reperibile al link <https://www.ilfattoquotidiano.it/2018/04/16/riders-lalba-di-un-nuovo-sindacato-a-bologna-la-prima-internazionale-e-la-carta-dei-diritti-torino-non-ci-sono-solo-i-tribunali/4295344/>). Peraltro, anche gli avvocati dei *riders*, nell'ambito dei contenziosi dinanzi alle corti di merito hanno evidenziato come anche le condizioni meteo e gli aumenti degli ordini conseguenti hanno decisamente incrementato la volontà di tali lavoratori di rivedersi riconosciuti determinati diritti.

oggi sembra non esistere un'organizzazione sindacale vera e propria per i lavoratori della *gig economy* e quella creata recentemente per i *bikers* non risulta ancora ben strutturata<sup>81</sup>.

### 3.2.2 Gig economy e recenti rimedi legislativi

Dall'analisi della giurisprudenza e del contesto fattuale effettuata nel precedente paragrafo emerge chiaramente la necessità di una risposta attiva del legislatore che riveda la normativa giuslavoristica o quantomeno chiarisca l'ambito di applicazione delle previsioni esistenti, al fine di contemperare le diverse esigenze di flessibilità/dinamicità e di tutela minima dei lavoratori.

Una concreta risposta, sebbene per alcuni autori<sup>82</sup> non completa e che dovrà essere revisionata, è stata fornita dal legislatore italiano con il decreto legge 3 settembre 2019, n. 101, convertito recentemente con

---

<sup>81</sup> Come noto le organizzazioni sindacali sono inquadrate nel diritto privato con la qualificazione giuridica di associazioni non riconosciute ai sensi degli artt. 36 e ss. c.c. quindi prive di personalità giuridica. L'organizzazione sindacale può assumere una veste diversa da quella associativa e anche in questo caso la sua regolamentazione è reperita nelle forme organizzative del diritto privato sempre laddove compatibili con il principio costituzionale fondamentale della libertà sindacale (Cfr. G. GIUGNI, *Diritto sindacale*, Cacucci Editore, 2007, p. 39 e ss.). Al momento quindi quella di Riders Union sembra essere un'organizzazione sindacale non associativa, quindi una semplice coalizione di individui mossi dalla stessa necessità di tutelare interessi collettivi, individuali e generali. Si tratta di gruppi di persone, riuniti sui *social network*, suddivisi su base territoriale (e.g. Riders Union Bologna, Riders Union Roma, ecc.).

<sup>82</sup> R. SALONIA e C. PETRUCCI, *La legge n. 128/2019, di conversione del decreto legge n. 101/2019, conferma che i "riders" sono collaboratori eterorganizzati*, in Rivista online Diritto24 del Sole24 Ore, del 12 novembre 2019, reperibile al link <https://www.diritto24.ilsole24ore.com/art/dirittoLavoro/2019-11-12/la-legge-n-1282019-conversione-decreto-legge-n-1012019-conferma-che-riders-sono-collaboratori-eterorganizzati-112104.php>; AA. VV., *Decreto tutela lavoro e crisi aziendali: via libera dal Senato alle misure per riders e precari*, in Rivista online IPSOA, del 23 ottobre 2019, reperibile al link <https://www.ipsoa.it/documents/lavoro-e-previdenza/amministrazione-del-personale/quotidiano/2019/10/24/decreto-tutela-lavoro-crisi-aziendali-via-libera-senato-misure-riders-precari>; S. D'ASCOLA, *La conversione del decreto che tutela i lavoratori delle piattaforme: non poche le novità*, in Quotidiano online Pluris - Wolters Kluwer, del 12 novembre 2019. Si veda anche articolo del Sole24 Ore del 31 ottobre 2019, reperibile al link <https://www.ilsole24ore.com/art/manovra-legge-bilancio-prossima-settimana-parlamento-ACH6rpy>.

modificazioni dalla legge 2 novembre 2019, n. 128<sup>83</sup> e modificativo di alcune previsioni del Jobs Act.

Il d.l. n. 101/2019 introduce *ex novo* il capo V-bis «*Tutela del lavoro tramite piattaforme digitali*» nel Jobs Act e stabilisce per la prima volta i livelli minimi di tutela dei lavoratori che svolgono «*attività di consegna di beni per conto altrui, in ambito urbano e con l'ausilio di velocipedi o veicoli a motore [...] attraverso piattaforme anche digitali*».

Il decreto identifica espressamente la categoria dei lavoratori della *gig economy*, inquadrando definitivamente il relativo rapporto di lavoro nell'ambito delle collaborazioni etero-organizzate *ex art. 2* del Jobs Act e recependo in tal modo l'interpretazione fornita dalla Corte d'Appello di Torino con la sentenza del 4 febbraio 2019 in riforma della sentenza emessa in primo grado (che ne aveva invece riconosciuto la natura del tutto autonoma)<sup>84</sup>.

Rilevante risulta anche la definizione fornita per le piattaforme digitali, ossia «*i programmi e le procedure informatiche utilizzati dal committente che, indipendentemente dal luogo di stabilimento, sono strumentali alle attività di consegna di beni, fissandone il compenso e determinando le modalità di esecuzione della prestazione*»<sup>85</sup>. Viene, inoltre, stabilito che i contratti individuali di lavoro per le attività di consegna citate devono essere provati per iscritto e i lavoratori devono ricevere dai committenti ogni informazione utile per la tutela dei loro interessi, diritti e sicurezza, pena il pagamento di un'indennità al lavoratore<sup>86</sup>.

---

<sup>83</sup> Concernente le disposizioni urgenti per la tutela del lavoro e per la risoluzione di crisi aziendali.

<sup>84</sup> Cfr. paragrafo 3.2.1 che precede.

<sup>85</sup> Art. 1, comma 1, lett. c), del d.l. n. 101/2019, che introduce l'art. 47-bis del d.lgs. n. 81/2015.

<sup>86</sup> Art. 1, comma 1, lett. c), del d.l. n. 101/2019, che introduce l'art. 47-ter del d.lgs. n. 81/2015.

Per quanto concerne il compenso, le disposizioni di recente introduzione rimandano ai contratti collettivi la definizione dei relativi criteri di determinazione che devono tener conto delle modalità di svolgimento della prestazione e dell'organizzazione del committente. A maggior tutela dei lavoratori della *gig economy* viene, inoltre, stabilito che (i) in mancanza della stipula dei CCNL, detti lavoratori non possono essere retribuiti in base alle consegne effettuate e deve essere loro garantito un compenso minimo orario parametrato ai minimi tabellari stabiliti da CCNL di settori affini o equivalenti sottoscritti dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale; (ii) deve essere loro garantita un'indennità integrativa non inferiore al 10% per il lavoro svolto di notte, durante le festività o in condizioni meteorologiche sfavorevoli, che sarà determinata dai CCNL o, in difetto, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali<sup>87</sup>. Ai lavoratori della *gig economy* si estende, inoltre, l'applicazione della disciplina antidiscriminatoria e a tutela della libertà e dignità prevista per i lavoratori subordinati<sup>88</sup>, nonché l'obbligo di copertura assicurativa contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali<sup>89</sup> (copertura che diverrà obbligatoria

---

<sup>87</sup> Art. 1, comma 1, lett. c), del d.l. n. 101/2019, che introduce l'art. 47-*quater* del d.lgs. n. 81/2015.

<sup>88</sup> Art. 1, comma 1, lett. c), del d.l. n. 101/2019, che introduce l'art. 47-*quinquies* del d.lgs. n. 81/2015.

<sup>89</sup> Nello specifico, l'art. 47-*septies* del d.lgs. n. 81/2015, introdotto dall'art. 1, comma 1, lett. c), del d.l. n. 101/2019, stabilisce che «1. I prestatori di lavoro di cui al presente capo sono comunque soggetti alla copertura assicurativa obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali prevista dal testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124. Il premio di assicurazione INAIL è determinato ai sensi dell'articolo 41 del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 1124 del 1965, in base al tasso di rischio corrispondente all'attività svolta. Ai fini del calcolo del premio assicurativo, si assume come retribuzione imponibile, ai sensi dell'articolo 30 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1124 del 1965, la retribuzione convenzionale giornaliera di importo corrispondente alla misura del limite minimo di retribuzione giornaliera in vigore per tutte le contribuzioni dovute in materia di previdenza e assistenza sociale, rapportata ai giorni di effettiva attività. 2. Ai fini dell'assicurazione INAIL, il committente che utilizza la piattaforma anche digitale è

decorsi novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione).

Infine, si istituisce un osservatorio permanente presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali presieduto dal Ministro o da un suo delegato e composto dai rappresentanti dei datori di lavoro (*rectius* committenti) e dei lavoratori, designati dalle organizzazioni sindacali. Tale osservatorio avrà il compito di verificare gli effetti derivanti dall'attuazione delle nuove disposizioni e di proporre eventuali revisioni in base all'evoluzione del mercato del lavoro e delle dinamiche sociali<sup>90</sup>.

Ebbene, la normativa di recente adozione rappresenta certamente una prima vittoria del mondo della *collaborative economy* e soprattutto dei lavoratori della *gig economy*. Restano, tuttavia, dei dubbi circa l'attuazione pratica della stessa rimandata – soprattutto per quanto concerne il contenuto della contrattazione collettiva – al secondo semestre del 2020<sup>91</sup>. Con riferimento, poi, all'inquadramento dei *ryders* nella categoria dei lavoratori etero-organizzati, in dottrina è stato ritenuto che, come avrà modo di dimostrare il futuro contenzioso tra committenti e collaboratori, il lavoratore avrà maggiore facilità in giudizio nel dimostrare che sta svolgendo un lavoro subordinato anche se concretamente è un lavoratore autonomo e ciò potrà complicare la vita dei committenti<sup>92</sup>.

---

*tenuto a tutti gli adempimenti del datore di lavoro previsti dal decreto del Presidente della Repubblica n. 1124 del 1965. 3. Il committente che utilizza la piattaforma anche digitale è tenuto nei confronti dei lavoratori di cui al comma 1, a propria cura e spese, al rispetto del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81».*

<sup>90</sup> Art. 1, comma 1, lett. c), del d.l. n. 101/2019, che introduce l'art. 47-*octies* del d.lgs. n. 81/2015.

<sup>91</sup> Ai sensi dell'art. 1, comma 2, del d.l. n. 101/2019 le norme in materia di contrattazione collettiva (*i.e.*, art. 47-*quater* del Jobs Act, introdotto dal comma 1, lettera c), del d.l. n. 101/2019) si applicano decorsi dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto (*i.e.*, 3 novembre 2020).

<sup>92</sup> «[...] l'art. 2 del D.Lgs. n. 81/2015 come modificato da ultimo in sede di conversione del D.L. n. 101/2019 dalla L. n. 128/2019, entrata in vigore lo scorso 4

Occorrerà comunque attendere gli sviluppi normativi dei prossimi mesi, i commenti della dottrina e le evoluzioni giurisprudenziali per comprendere la portata delle modifiche apportate dal d.l. n. 101/2019 al Jobs Act.

#### **4. Le piattaforme di condivisione: quale tutela per la proprietà intellettuale?**

---

*novembre, prevede, al primo comma che "A far data dal 1 gennaio 2016, si applica la disciplina del rapporto di lavoro subordinato anche ai rapporti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro prevalentemente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione sono organizzate dal committente". Il D.L. n. 101/2019 ha disposto, alla fine dell'art. 2 del d.lgs. n. 81/2015, che "le disposizioni di cui al presente comma si applicano anche qualora le modalità di esecuzione della prestazione siano organizzate mediante piattaforme anche digitali". Certamente la sostituzione, da parte del legislatore nella legge di conversione n. 128 del decreto legge n. 101, dell'avverbio "esclusivamente" con l'avverbio "prevalentemente" (riferito alla natura personale delle prestazioni del collaboratore) e l'eliminazione del riferimento "ai tempi e al luogo di lavoro" in ordine all'organizzazione da parte del committente delle modalità di esecuzione della prestazione, inducono a ritenere che è ancora più sottile la differenziazione con la tipologia della collaborazione coordinata e continuativa descritta dall'art. 409 c.p.c., fino a configurare le due fattispecie di collaborazione quasi sovrapponibili. Unico elemento che caratterizzerebbe la collaborazione eterorganizzata resterebbe allora quello dell'organizzazione della prestazione di lavoro da parte del committente. La conseguenza è che per il collaboratore - rider, sarà ancora più facile fornire la prova in giudizio di essere etero-organizzato, ai fini di ottenere l'applicazione della disciplina del rapporto di lavoro subordinato ai sensi del novellato art. 2, primo comma del D.lgs. n. 81/2015, anche se tecnicamente resta un lavoratore autonomo. L'unica via per sfuggire all'applicazione delle tutele del rapporto di lavoro subordinato potrebbe essere quella di fare ricorso agli "accordi collettivi nazionali" di cui all'art. 2, secondo comma, lett. a) del D.lgs. n. 81/2015 (in tal senso, Trib. Roma, 14.5.2019 che ha escluso, nei confronti dei rapporti di collaborazione coordinata e continuativa esaminati, l'applicazione della disciplina del rapporto di lavoro subordinato richiesta dai lavoratori ai sensi dell'art. 2, primo comma D.lgs. n.81/2015, in quanto il trattamento economico e normativo di detti rapporti, pur essendo caratterizzati dalla presenza della c.d. etero-organizzazione, era già disciplinato da specifici accordi collettivi)» (cfr. R. SALONIA e C. PETRUCCI, La legge n. 128/2019, di conversione del decreto legge n. 101/2019, conferma che i "riders" sono collaboratori eterorganizzati, cit. supra).*

#### 4.1 Le applicazioni mobili e la legge sul diritto d'autore

Come noto la cultura della *sharing economy* si rivolge a un pubblico *cibernetico* e necessita di strumenti innovativi per la diffusione dell'informazione, del bene o del servizio oggetto di condivisione. Tali strumenti sono per lo più delle *vetrine* utilizzate dagli utenti per diffondere le proprie conoscenze, le abitudini e talvolta per entrare in contatto con altri utenti sia persone fisiche che persone giuridiche. Specialmente negli ultimi decenni, grazie all'incremento esponenziale dell'uso della tecnologia digitale e degli *smartphone*, la cultura della condivisione è approdata in piattaforme innovative e particolarmente utili, soprattutto per le nuove generazioni (le applicazioni mobili o *app*).

Le applicazioni mobili possono essere assimilate a dei luoghi fisici, come una stanza d'albergo, una cucina, una sala riunioni, una fermata di un taxi, una biblioteca, una casa in affitto, all'interno dei quali le persone in una veste individuale o in rappresentanza di un soggetto giuridico come una società, si incontrano e decidono di scambiarsi informazioni e di concludere degli accordi. L'applicazione mobile è divenuta in brevissimo tempo la *culla* della *sharing economy*. Sono nate numerose piattaforme di condivisione che hanno modificato e attualmente continuano a modificare con grande rapidità il mercato di riferimento. A titolo esemplificativo, la *app* di UBER permette all'utente in cerca di un trasporto da un punto all'altro della città di individuare il *driver* nelle vicinanze tramite la geolocalizzazione, di verificare preventivamente il costo del trasporto e di contattare il conducente, pagando tale servizio con carta di credito direttamente sulla piattaforma. La *app* di Glovo permette di acquistare prodotti e di utilizzare la piattaforma per entrare in contatto con una persona (il c.d. *glover*) che si occuperà di effettuare la consegna del prodotto acquistato (ad esempio cibo, fiori o medicinali): con questo sistema l'utente riceve

i prodotti in un lasso di tempo ridotto, evita di spostarsi fisicamente e ordina ad altri di svolgere la commissione di cui ha bisogno con un semplice *click* dal proprio dispositivo, dietro pagamento di un corrispettivo che cambia in base al servizio richiesto.

Come si è avuto modo di rilevare nei primi paragrafi del presente capitolo, gli operatori delle *app* della *sharing* sono molteplici e diversi fra loro. Da un lato, le organizzazioni no profit che utilizzano le piattaforme per implementare gli aspetti sociali legati al consumo e dall'altro gli operatori che sviluppano le *app* – o affidano lo sviluppo a terzi – mirando esclusivamente al profitto.

In quest'ultima ipotesi il profitto può derivare dal semplice *download* dell'applicazione e dall'utilizzo della stessa. Vi sono, infatti, casi in cui scaricare un'*app* non è gratuito ed è previsto il pagamento di un corrispettivo (seppur irrisorio) e casi in cui, a prescindere dalla gratuità del *download*, è possibile utilizzare servizi aggiuntivi dell'*app* solo pagandone la relativa somma (i c.d. acquisti *in-app*).

Un profitto più cospicuo è, invece, generato dal pagamento tramite *app* del corrispettivo previsto dall'operatore per la fruizione del servizio offerto sulla piattaforma: nel caso di UBER, la società che gestisce l'applicazione mobile riceve il pagamento tramite carta di credito dall'utente e versa parte della somma al *driver* mentre trattiene la restante parte (pari attualmente al 25% di quanto pagato dall'utente<sup>93</sup>) giustificandola quale onere per la gestione del servizio.

---

<sup>93</sup> In base a quanto risulta alla data di redazione della presente tesi, UBER trattiene il 25% da ciascuna corsa, mentre il resto dell'incasso viene versato interamente al *driver* mediante bonifici regolari, inviati su base settimanale e il *driver* può accedere al proprio rendiconto in tempo reale attraverso l'applicazione. Qualora il *driver* sia a sua volta alle dipendenze o in collaborazione con una società (o un soggetto) terza e sia quest'ultima il *partner* di UBER, il guadagno viene stabilito direttamente tra il *partner* e il *driver* mediante separati accordi contrattuali (cfr. [https://www.uber.com/it/blog/milan/guidare con uber in italia 17/](https://www.uber.com/it/blog/milan/guidare%20con%20uber%20in%20italia%2017/)). Si veda in proposito anche quanto precisato dalla Corte di Giustizia nel caso Asociación Profesional Elite Taxi c. Uber Systems SpainSL «[...] emerge segnatamente che la



Vi sono poi dal lato opposto i consumatori o utenti che sfruttano le piattaforme per ricevere servizi ad un prezzo vantaggioso o a un rapporto qualità-prezzo migliore o perfino a titolo gratuito.

Senza il supporto dell'applicazione non sarebbe pertanto possibile gestire con efficienza le richieste degli utenti e questi ultimi preferirebbero rivolgersi agli operatori tradizionali che utilizzano strumenti meno innovativi. La piattaforma digitale svolge pertanto il ruolo di abilitatore degli scambi tra i soggetti coinvolti nella *sharing economy*.

Al riguardo, si noti che l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM) ha pubblicato un'indagine conoscitiva<sup>94</sup> nella quale rappresenta che le piattaforme digitali configurano l'infrastruttura tecnologica mediante la quale gli operatori c.d. *Over The Top* (OTT)<sup>95</sup> realizzano i propri servizi. Le applicazioni mobili – originariamente sviluppate come *consumer communication services* per i computer e poi gradualmente adattate all'uso di dispositivi mobili – rappresentano quindi il canale distributivo dei servizi e di fornitura dei

---

*Uber fissa, mediante l'omonima applicazione, se non altro il prezzo massimo della corsa, che tale società riceve tale somma dal cliente prima di versarne una parte al conducente non professionista del veicolo e che esercita un determinato controllo sulla qualità dei veicoli e dei loro conducenti nonché sul comportamento di quest'ultimi, che può portare, se del caso, alla loro esclusione»* (C-434/15, sentenza della Grande Sezione del 20 dicembre 2017, paragrafo 39).

<sup>94</sup> AGCOM, *Indagine conoscitiva concernente lo sviluppo delle piattaforme digitali e dei servizi di comunicazione elettronica* (avviata con delibera n. 357/15/CONS e pubblicata a maggio 2016).

<sup>95</sup> Gli OTT sono imprese prive di una propria infrastruttura e che in tal senso agiscono al di sopra delle reti, da cui over-the-top) e «forniscono, attraverso le reti IP, servizi, contenuti e applicazioni di tipo rich media, basati sulla forte presenza di contenuti audiovisivi e traggono ricavo, in prevalenza, dalla vendita di contenuti e servizi agli utenti finali (ad esempio nel caso di Apple e del suo iTunes) e di spazi pubblicitari, come nel caso di Google e Facebook» (cfr. AGCOM, *Relazione annuale 2012 sull'attività svolta e sui programmi di lavoro*, reperibile al link <https://www.agcom.it> p. 28).

beni nonché fungono da raccordo tra i vari attori dell'economia collaborativa, agevolando l'interazione tra quest'ultimi<sup>96</sup>.

Una volta compresa la rilevanza che l'applicazione mobile riveste nell'economia della condivisione, ambientata in un mercato nel quale l'incontro tra domanda e offerta e la conclusione di contratti sono estremamente rapidi, occorre soffermarsi sulla tutela che può ottenere il soggetto che ha sviluppato quell'applicazione (o commissionato lo sviluppo della stessa a terzi) in termini di diritti di proprietà intellettuale.

Sebbene né la legge italiana sul diritto d'autore (legge 22 aprile 1941, n. 633 - Protezione del diritto d'autore e di altri diritti connessi al suo esercizio) né altre fonti normative, forniscano una definizione di applicazione mobile, questa va associata al *software* applicativo per dispositivi mobili<sup>97</sup>. In qualità di *software*, essa è ricompresa nella categoria generale dei c.d. «*programmi per elaboratore*» di cui agli artt. 2, comma 1, n. 8, e 64-*bis* e seguenti della legge n. 633/1941, che tutela «*i programmi per elaboratore, in qualsiasi forma espressi purché originali quale risultato di creazione intellettuale dell'autore*»<sup>98</sup>. Il

---

<sup>96</sup> Cfr. G. RESTA, *Digital platforms and the law: contested issues*, in *Medialaws*, Rivista di diritto dei media, 1, 2018, pp. 231 ss.

<sup>97</sup> I dispositivi mobili sono tutti quegli strumenti elettronici che l'utente può utilizzare a prescindere dalla sua posizione o dai suoi movimenti (e.g. *tablet*, *smartphone*, lettori MP3) e vengono identificate come *app* anche le applicazioni utilizzabili dagli utenti mediante dispositivi fissi, come *computer*, stampanti, *smartTV*, etc. (cfr. D. GRILLI, *App Mobile regimi fiscali, aspetti contabili, profili giuridici*, Maggioli editore, 2014, p. 13).

<sup>98</sup> Gli artt. 64-*bis* e seguenti sono ricompresi nella sezione VI della legge n. 633/1941. Tale sezione è stata aggiunta dall'art. 5, del decreto legislativo 29 dicembre 1992, n. 518 che ha attuato la direttiva 91/250/CEE del Consiglio del 14 maggio 1991. I programmi per elaboratore sono oggi tutelati dal legislatore eurounitario mediante la direttiva 2009/24/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009 (che ha abrogato la previgente direttiva 91/250/CEE del Consiglio del 14 maggio 1991). Nello specifico, ai sensi dell'art. 1 della direttiva 2009/24/CE, «*gli Stati membri tutelano i programmi per elaboratore, mediante diritto d'autore, come opere letterarie ai sensi della Convenzione di Berna sulla tutela delle opere letterarie e artistiche*». Il considerando n. 7 della direttiva citata chiarisce che il termine «*programma per elaboratore*» indica i programmi, in qualsiasi forma, compresi quelli

*software* rappresenta, pertanto, la sostanza creativa dei programmi informatici.

Trattandosi di un programma per elaboratore, l'applicazione mobile rientra nella nozione più ampia di «*opera digitale*», introdotta nel nostro ordinamento con la delibera AGCOM n. 680 del 2013. In particolare, l'*Autorità* delle comunicazioni ha chiarito che si definiscono opere digitali quelle opere o parti delle stesse, «*di carattere sonoro, audiovisivo, fotografico, videoludico, editoriale e letterario, inclusi i programmi applicativi e i sistemi operativi per elaboratore*» che siano tutelate dalla legge sul diritto d'autore e diffuse su reti di comunicazione elettronica<sup>99</sup>.

La legge sul diritto d'autore limita la protezione soltanto alla *parte letteraria* del programma per elaboratore oppure del concreto atteggiarsi delle componenti del c.d. codice sorgente redatto nel linguaggio di programmazione e della macchina<sup>100</sup>. Quest'ultimi quindi

---

incorporati nell'*hardware*, nonché i lavori preparatori di progettazione per realizzare un programma, a condizione che siano di natura tale da consentire la realizzazione di un programma per elaboratore in una fase successiva.

<sup>99</sup> Cfr. art. 1, comma 1, lett. p), dell'Allegato A alla delibera n. 680/13/cons del 12 dicembre 2013, Regolamento in materia di tutela del diritto d'autore sulle reti di comunicazione elettronica e procedure attuative ai sensi del decreto legislativo 9 aprile 2003, n. 70 (entrato in vigore il 31 marzo 2014).

<sup>100</sup> Il codice sorgente è «*la versione di un algoritmo scritta in un linguaggio di programmazione ad alto livello [...] le cui istruzioni sono poi eseguite dalla macchina mediante appositi programmi (compilatori, assembleri o interpreti). L'impiego di un codice sorgente è finalizzato all'esecuzione, sull'insieme dei dati di ingresso, di azioni definite nel linguaggio di programmazione scelto tramite un numero limitato di istruzioni. Le modalità secondo cui le istruzioni vengono eseguite dalla macchina dipendono dal linguaggio di programmazione usato. Nei linguaggi di programmazione interpretati il codice sorgente viene letto, interpretato e tradotto in linguaggio macchina da un programma detto interprete. Invece, nei linguaggi di programmazione compilati (per es., il linguaggio C) il codice sorgente viene reso eseguibile tramite un processo in più fasi che impiega programmi opportuni di compilazione (tipicamente un precompilatore o preprocessore, un compilatore e un linker)*» (cfr. [http://www.treccani.it/enciclopedia/codice-sorgente\\_%28Enciclopedia-della-Scienza-e-della-Tecnica%29/](http://www.treccani.it/enciclopedia/codice-sorgente_%28Enciclopedia-della-Scienza-e-della-Tecnica%29/)). Con riferimento agli algoritmi, nell'ambito della Risoluzione del Parlamento Europeo del 15 giugno 2017 sull'Agenda europea per l'economia collaborativa (2017/2003(INI)), il Parlamento, al fine di garantire equità e trasparenza degli algoritmi utilizzati dalle piattaforme, ha sottolineato l'importanza di chiarire i metodi con cui operano i sistemi decisionali automatizzati basati su tali

rappresentano l'innovazione, l'originalità passibile di tutela. Diversamente, non sono oggetto di protezione «*le idee e i principi che stanno alla base di qualsiasi elemento di un programma, compresi quelli alla base delle sue interfacce. Il termine programma comprende anche il materiale preparatorio per la progettazione del programma stesso*»<sup>101</sup>. A titolo esemplificativo, l'interfaccia grafica con cui si presenta il programma all'utente non è coperta dalla tutela di cui alla legge n. 633/1941.

In merito al requisito della originalità, la giurisprudenza della Corte di Cassazione ha precisato che la protezione del diritto d'autore nei programmi per elaboratori, come avviene per le altre opere, «*postula il requisito dell'originalità, occorrendo pertanto stabilire se il programma sia o meno frutto di un'elaborazione creativa originale rispetto ad opere precedenti*»<sup>102</sup>. Resta inteso secondo la Suprema Corte che l'originalità permane anche nel caso in cui l'opera sia composta da idee e nozioni semplici derivanti dal patrimonio intellettuale di persone che abbiano esperienza nella materia dell'opera stessa. In tale ipotesi deve essere dimostrato, tuttavia, che quelle idee e

---

algoritmi ed ha invitato la Commissione Europea a dialogare con gli Stati membri e con gli organismi di regolamentazione per attuare criteri efficaci in materia di algoritmi per le piattaforme di collaborazione basate sulle informazioni.

<sup>101</sup> Cfr. art. 2, comma 1, n. 8, della legge n. 633/1941 e art. 1, par. 2, della direttiva 2009/24/CE cit. *supra*.

<sup>102</sup> Cfr. le sentenze gemelle Cass. civ., sez. I, 13 giugno 2014, n. 13524 e Cass. civ., sez. I, 10 giugno 2014, n. 13025, con nota di S. LANDINI, *Danno da lesione della proprietà intellettuale in caso di contraffazione*, in Riv. dir. ind., fasc. 6, 2014, pag. 435. Nel primo caso menzionato, la Cass. civ. ha confermato la sentenza di merito che ha ritenuto meritevole di tutela il programma denominato *Giava*, predisposto per le agenzie di viaggio e composto da una sezione contabile e da una sezione per la vendita dei biglietti, valutandolo originale rispetto ad un altro programma analogo sia sotto il profilo della funzionalità, sia sotto quello strutturale e algoritmico del *software*.

nozioni sono state formulate e organizzate in modo «*personale ed autonomo*» rispetto a quelle che le hanno precedute<sup>103</sup>.

Sulla stessa scia già nel 2012 la giurisprudenza, nell'ambito di un giudizio penale relativo al reato di duplicazione abusiva di programmi per elaboratore<sup>104</sup>, aveva evidenziato come questi ultimi rientrano nella tutela della legge sul diritto di autore non solo quando siano completamente nuovi, ma anche quando diano un apporto nuovo nel campo informatico «*esprimendo soluzioni di problemi in modo migliore rispetto al passato*»<sup>105</sup>.

Più di recente, ha avuto notevole risonanza mediatica il caso relativo alle due applicazioni mobili *Faround* e *Nearby* esaminato dai giudici di merito milanesi<sup>106</sup>. Nello specifico, entrambe le applicazioni consentono di geolocalizzare un dispositivo mobile e l'utente che ne è in possesso, utilizzando le informazioni contenute nella piattaforma Facebook, e segnalano gli esercizi commerciali presenti entro una

---

<sup>103</sup> La S.C. chiarisce, inoltre, che «*La consistenza in concreto di tale autonomo apporto forma oggetto di una valutazione destinata a risolversi in un giudizio di fatto, come tale sindacabile in sede di legittimità soltanto per eventuali vizi di motivazione*» (cfr. Cass. civ., sez. I, 13 giugno 2014, n. 13524).

<sup>104</sup> Il reato di duplicazione abusiva di programmi per elaboratore è previsto dall'art. 171-bis della Legge n. 633/1941 e al primo comma stabilisce che «*Chiunque abusivamente duplica, per trarne profitto, programmi per elaboratore o ai medesimi fini importa, distribuisce, vende, detiene a scopo commerciale o imprenditoriale o concede in locazione programmi contenuti in supporti non contrassegnati dalla Società italiana degli autori ed editori (SIAE), è soggetto alla pena della reclusione da sei mesi a tre anni e della multa da lire cinque milioni a lire trenta milioni. La stessa pena si applica se il fatto concerne qualsiasi mezzo inteso unicamente a consentire o facilitare la rimozione arbitraria o l'elusione funzionale di dispositivi applicati a protezione di un programma per elaboratori. La pena non è inferiore nel minimo a due anni di reclusione e la multa a lire trenta milioni se il fatto è di rilevante gravità*». Al riguardo, si rileva che la Suprema Corte ha chiarito che la duplicazione abusiva di programmi per elaboratore – nell'analisi che ci occupa un'applicazione mobile – ricomprende oltre alla produzione non autorizzata di copie perfette del programma interessato anche la realizzazione di programmi che siano stati ricavati dallo sviluppo o da modifiche del prodotto originale, quando sia stata replicata una parte funzionalmente autonoma e, in ogni caso, costituente il nucleo centrale dell'opera protetta (cfr. *ex multis* Cass. pen., sez. III, 25 gennaio 2012, n. 8011).

<sup>105</sup> Cfr. Cass. pen., sez. III, 25 gennaio 2012, n. 8011.

<sup>106</sup> Cfr. Trib. Milano, sez. spec. impresa, 10 marzo 2016 e in secondo grado Corte app. Milano, sez. I, 16 aprile 2018.

determinata distanza dalla posizione dell'utente, permettendo a quest'ultimo di visualizzare i commenti degli altri utenti iscritti alla *community*. Il giudizio è stato promosso dalla società italiana Business Competence S.r.l., titolare dei diritti sull'*app* Faround, contro il colosso societario di Facebook, titolare dell'applicazione Nearby, realizzata in un momento successivo, ma avente le stesse funzionalità. Nel caso di specie, i giudici di merito hanno evidenziato che «*chi ha diritto d'usare una copia del programma per elaboratore può, senza il consenso del titolare, studiarla ed analizzarla, ma solo conformemente alla sua destinazione tipica, e mai per scopi commerciali*»<sup>107</sup>. Ne deriva che l'attività di sviluppo e commercializzazione di un'*app*, sulla base del prototipo di un'altra precedente, rende tale applicazione illecita. In tale contesto, sia in primo che in secondo grado è stato dimostrato che la *app* Nearby è stata realizzata non mediante una «*elaborazione autonoma*», ma solo grazie allo studio e all'analisi del prototipo di un'altra applicazione creata precedentemente<sup>108</sup>. Diversamente, l'*app* Faround presentava un sufficiente carattere creativo poiché nessuna altra applicazione antecedente alla sua realizzazione possedeva le stesse funzionalità idonee ad essere utilizzate sul *social network* Facebook<sup>109</sup>. Pertanto, l'*app* Nearby, creata sulla base del prototipo dell'applicazione Faround, realizzata precedentemente e avente le stesse funzionalità, è

---

<sup>107</sup> Cfr. Trib. Milano, sez. spec. impresa, 10 marzo 2016.

<sup>108</sup> Nello stesso senso, la Suprema Corte ha statuito che «*in considerazione delle peculiarità del programma per elaboratore il requisito dell'originalità è quello interpretato in chiave soggettiva nel senso che è sufficiente per il riconoscimento della tutela la circostanza che l'opera sia frutto di uno sforzo intellettuale indipendente e che non sia, pertanto, la riproduzione di quanto già realizzato da altri*» (cfr. Cass. pen., sez. III, 27 febbraio 2002, n. 15509).

<sup>109</sup> Nello specifico il Tribunale di Milano ha statuito che «*quella posteriore, Nearby, non è il risultato di un'elaborazione autonoma, ma è stata realizzata a mezzo di una attività di analisi del programma anteriore, per individuarne le idee ed i principi di base (reverse engineering), ed il cui prototipo, nell'ambito di un accordo tra le parti, era stato messo a disposizione del gruppo Facebook, che l'aveva ospitato sulla sua piattaforma (free riding)*» (Cfr. Trib. Milano, sez. spec. impresa, 10 marzo 2016).

stata considerata illecita per violazione delle disposizioni sul diritto d'autore e della concorrenza (sussistendo gli estremi della concorrenza sleale parassitaria)<sup>110</sup>.

#### **4.2 (Segue) Come (e perché) registrare un'applicazione per la *sharing economy***

Chiarito che l'applicazione mobile altro non è che un *software*, è opportuno a questo punto comprendere quale procedura il creatore di un'app debba seguire per ottenere la protezione del proprio diritto d'autore.

La procedura prevista dal legislatore per la tutela *dell'app* è piuttosto semplice. È possibile iscrivere il *software* presso il registro pubblico speciale per i programmi per elaboratore tenuto dalla Società Italiana Autori ed Editori (SIAE). All'interno del registro, istituito con d.lgs. n. 518/1992, che ha integrato l'art. 103 della legge n. 633/1941, e disciplinato nel dettaglio dal d.p.c.m. n. 244/1994<sup>111</sup>, vengono depositate, oltre ad un esemplare del programma (su supporto ottico o analogo), le seguenti informazioni: (i) il titolo del programma, (ii) il nome dell'autore o un suo pseudonimo e la nazionalità, (iii) il nome e domicilio del soggetto che, in qualità di titolare dei diritti esclusivi di utilizzazione economica, ha pubblicato il programma e ne richiede la registrazione, nonché (iv) la data e il luogo di pubblicazione del programma. Al riguardo, il legislatore precisa che per «*pubblicazione*»

---

<sup>110</sup> Si vedano anche gli articoli di stampa reperibili ai seguenti link: [https://milano.repubblica.it/cronaca/2017/03/06/news/milano\\_facebook\\_a\\_processo-159890365/](https://milano.repubblica.it/cronaca/2017/03/06/news/milano_facebook_a_processo-159890365/) e <http://www.lastampa.it/2018/04/16/italia/facebook-condannata-a-milano-per-una-app-di-geolocalizzazione-copiata-gKJISTPTKCKiUi1ZF3VwWK/pagina.html>.

<sup>111</sup> Con d.p.c.m. del 3 gennaio 1994, n. 244 è stato emanato il regolamento concernente il registro pubblico speciale per i programmi per elaboratore che contiene le disposizioni inerenti alla gestione del registro da parte della SIAE e alla presentazione delle istanze di registrazione.

si intende il primo atto di esercizio dei diritti esclusivi. Diversamente da quanto previsto per le altre opere, la registrazione dei programmi per elaboratore è meramente «*facoltativa*» e «*onerosa*»<sup>112</sup>.

Con riferimento alla non obbligatorietà della registrazione, è evidente che la *ratio* della pubblicazione nel registro pubblico è quella di agevolare l'autore o il titolare della licenza nella prova della paternità del *software* e della data di creazione o di prima pubblicazione, anche allo scopo di evitare qualsivoglia contestazione o rivendica da parte di terzi. Il legislatore, infatti, prevede espressamente che la registrazione del programma per elaboratore fa fede, fino a prova contraria, dell'esistenza dell'opera e del fatto della sua pubblicazione e gli autori e i produttori che risultano dal registro sono reputati, rispettivamente autori o produttori delle opere loro attribuite (cfr. art. 103, comma 5, della legge n. 633/1941).

Trattandosi di applicazioni mobili, il soggetto cui spettano i diritti di utilizzazione economica dell'opera, è solitamente l'autore che ha creato l'*app* medesima, salvo che lo stesso non abbia sviluppato il programma nell'ambito di un rapporto lavorativo o di una collaborazione, previo accordo espresso sulla cessione dei diritti derivanti dalla realizzazione del programma medesimo ad un terzo. In questi ultimi casi, i diritti patrimoniali di sfruttamento dell'*app* spettano rispettivamente al datore di lavoro o al committente che ha richiesto la creazione del *software* per commercializzare nel mercato o semplicemente far utilizzare agli utenti il servizio fornito dall'*app*.

Si consideri inoltre che, come previsto in generale per tutte le altre opere, la protezione dei diritti di utilizzazione economica dei

---

<sup>112</sup> Cfr. art. 105, comma 3, della legge n. 633/1941, aggiunto dall'art. 7 del d.lgs. n. 518/1992.



programmi per elaboratore ha una durata di settanta anni successivi alla morte dell'autore<sup>113</sup>.

Per quanto concerne l'onerosità, sono previsti dei diritti fissi per la registrazione del *software* pari attualmente ad euro 126,62 per ciascun programma (comprensivi di marca da bollo e bollo virtuale) e sono stabilite delle tariffe anche per le altre operazioni connesse alla registrazione medesima quali, a titolo esemplificativo, l'ottenimento di una visura di registrazione o di una copia certificata dell'atto allegato alla trascrizione del *software*<sup>114</sup>.

Sul registro in esame possono essere iscritti non solo programmi per elaboratore ma anche gli atti che trasferiscono in tutto o in parte i diritti di utilizzazione economica dei programmi già registrati ovvero atti che costituiscono diritti reali di godimento o di garanzia sui diritti di utilizzazione economica dei programmi medesimi. Anche in questi ultimi casi, l'iscrizione prevede il pagamento di una tariffa fissa predeterminata dalla SIAE.

Per ottenere la registrazione del *software* o degli altri atti citati, l'istante è tenuto a compilare un modulo reperibile sul sito della SIAE<sup>115</sup> e a pagare i diritti di cui sopra (non è necessario che l'istante sia socio iscritto alla SIAE). La SIAE, sezione OLAF – Opere Letterarie e Arti Figurative<sup>116</sup>, cura l'istruttoria relativa alla registrazione, verificando la sussistenza dei requisiti di originalità e creatività del *software* e si occupa della tenuta del registro.

---

<sup>113</sup> Cfr. art. 27-*bis* in combinato disposto con l'art. 25 della legge n. 633/1941. Il termine è stato elevato a settanta anni a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 17, comma 1, della legge 6 febbraio 1996, n. 52.

<sup>114</sup> Cfr. <https://www.siae.it/it/autori-ed-editori/i-registri/pubblico-registro-software>.

<sup>115</sup> Cfr. *ibidem*.

<sup>116</sup> Cfr. <https://www.siae.it/it/chi-siamo/i-repertori/arte-figurative-e-letteratura>.

In sintesi, il registro pubblico speciale per i programmi per elaboratore funziona analogamente al più noto registro per le opere cinematografiche e audiovisive tenuto dalla SIAE, con la differenza che in quest'ultimo caso sono oggetto di registrazione le opere per le quali sussiste un obbligo di deposito, mentre l'autore o detentore della licenza del *software* può decidere di non dare pubblicità all'opera, con i conseguenti rischi in caso di contestazioni o rivendiche del programma. Il registro pubblico per *software*, pertanto, non costituisce un archivio completo dei programmi e non tutte le *app* sviluppate sul nostro territorio risultano all'interno dello stesso.

In aggiunta a quanto sopra considerato, occorre rilevare che l'interesse alla registrazione del *software* deriva anche da un altro motivo (*rectius* opportunità). Il legislatore ha, infatti, ammesso la possibilità per una società di nuova costituzione di ottenere i requisiti necessari per potere essere iscritta alla sezione speciale del registro delle imprese delle c.d. *start-up* innovative, previa dimostrazione *inter alia* della titolarità di un *software* registrato presso il registro pubblico dei programmi per elaboratore tenuto dalla SIAE. In particolare, con il decreto legge n. 179/2012 convertito in legge n. 221/2012, c.d. Decreto Sviluppo Bis, è stata introdotta nell'ordinamento italiano la tipologia societaria di *start-up* innovativa, ossia un'impresa innovativa ad alto valore tecnologico. Per essere definita tale, l'impresa deve essere una società di capitali (costituita anche in forma cooperativa) le cui azioni o quote rappresentative del capitale sociale non siano quotate su un mercato regolamentato o su un sistema multilaterale di negoziazione e deve possedere una serie di requisiti cumulativi: (i) deve trattarsi di una società di nuova costituzione o essere costituita da meno di cinque anni, (ii) deve avere la sede principale in Italia o in uno Stato membro dell'Unione Europea oppure in uno degli Stati che aderisce all'accordo sullo Spazio Economico Europeo, sempre che abbia una sede produttiva

o una filiale in Italia, (iii) il relativo valore annuo di produzione deve essere inferiore a cinque milioni di euro, (iv) non distribuisce e non ha distribuito utili, (v) l'oggetto sociale esclusivo o prevalente consiste nello sviluppo, produzione e commercializzazione di prodotti o servizi innovativi ad alto valore tecnologico, (vi) non è stata costituita a seguito di una fusione, una scissione societaria o di una cessione di azienda o di ramo d'azienda<sup>117</sup>. Il legislatore ha, inoltre, specificato che affinché la *start-up* sia considerata a contenuto innovativo deve possedere alternativamente uno dei seguenti requisiti: (i) le spese in ricerca e sviluppo uguali o superiori al 15% del maggiore valore fra costo e valore totale della produzione della *start-up* innovativa, (ii) la forza lavoro costituita da almeno un terzo di dottorandi, dottori di ricerca o ricercatori o da almeno due terzi dei soci o collaboratori in possesso di una laurea magistrale, (iii) l'impresa sia titolare, depositaria o licenziataria di un brevetto oppure «sia titolare dei diritti relativi ad un programma per elaboratore originario registrato presso il Registro pubblico speciale per i programmi per elaboratore»<sup>118</sup>. Tale ultimo requisito alternativo è stato introdotto in un momento successivo dal legislatore, peraltro in una disposizione normativa rubricata «*Ulteriori disposizioni in materia di occupazione*»<sup>119</sup>, al fine di ampliare le ipotesi di *start-up* innovative e ricomprendere nelle stesse anche quelle società in rapida crescita che sviluppano applicazioni mobili e software.

Ciò ha consentito, quindi, anche agli *incubatori* della *sharing economy* di poter accedere agli strumenti e alle agevolazioni garantiti alle *start-up* e volti ad incidere sull'avvio e sull'intero ciclo di vita di

---

<sup>117</sup> Cfr. art. 25, comma 2, del Decreto Sviluppo Bis.

<sup>118</sup> Cfr. art. 25, comma 2, lett. h), del Decreto Sviluppo Bis.

<sup>119</sup> Cfr. art. 9, comma 16, lett. d), del decreto legge 28 giugno 2013, n. 76, convertito con modificazioni in legge 9 agosto 2013, n. 99, concernente i primi interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale, nonché in materia di Imposta sul valore aggiunto (IVA) e altre misure finanziarie urgenti (c.d. Pacchetto Lavoro o Decreto Lavoro).

tali aziende, con il conseguente incremento del numero delle attività imprenditoriali innovative<sup>120</sup>.

Rimane ad ogni modo un evidente limite ravvisabile nel registro: infatti, pur trattandosi di un registro pubblico, lo stesso non è accessibile agevolmente e immediatamente tramite collegamento ad un sito web, come avviene con i dati relativi ai marchi e brevetti. In questi ultimi casi, infatti, qualsiasi soggetto, può collegarsi sul sito dell'UIBM ed effettuare una ricerca delle informazioni che appartengono a un determinato marchio o brevetto, reperendo anche i dati di registrazione, il titolare e la data di scadenza del diritto. Diversamente, per comprendere chi sia titolare di un determinato *software* o applicazione mobile e se questi siano stati registrati, occorre presentare una specifica richiesta presso gli uffici della SIAE e con il pagamento di – seppur irrilevanti – costi amministrativi e marche da bollo per il rilascio delle visure. Sarebbe, pertanto, necessaria una maggiore trasparenza e un più agevole accesso ai dati dei programmi per elaboratore che dovrebbero divenire pubblicamente consultabili.

---

<sup>120</sup> A titolo esemplificativo e non esaustivo, per i primi cinque anni di vita dalla data della loro costituzione, le *start-up* innovative: (i) sono esenti dal pagamento dei diritti camerali e delle imposte di bollo dovuti alla Camera di Commercio, (ii) non sono soggette alla disciplina delle c.d. «società di comodo» e in perdita sistematica, (iii) vantano la possibilità di raccogliere capitali mediante campagne di *equity crowdfunding* su piattaforme *online* autorizzate, (iv) godono di incentivi fiscali. Nello specifico, le agevolazioni fiscali sono legate all'investimento nel capitale di rischio delle *start-up* innovative da parte di persone fisiche e giuridiche e consistono (i) per le persone fisiche nella detrazione Irpef pari al 30% dell'investimento e fino a un massimo di 1 milione di euro, (ii) per le persone giuridiche nella deduzione dall'imponibile Ires del 30% dell'investimento, fino a un massimo di 1,8 milioni di euro (cfr. art. 29, comma 7-bis, del Decreto Legge n. 179/2012, convertito in Legge n. 221/2012, c.d. Decreto Sviluppo Bis. Si segnala che tale comma è stato aggiunto dall'art. 1, comma 66, lett. c), della Legge n. 232/2016 o Legge di bilancio 2017 in quanto in precedenza gli incentivi erano di percentuale inferiori).

## 5. Cenni preliminari al caso UBER: è *sharing economy*?

Nell'impossibilità di esaminare tutti i settori della *sharing economy* che già sopra sono stati brevemente considerati, scopo della presente ricerca è quello di fare luce sul fenomeno UBER e in particolare sulla regolazione di questa peculiare realtà economica.

Prima di affrontare il mondo di UBER nel dettaglio, non si può prescindere dal relativo inquadramento all'interno della categoria della *sharing economy* quivi esaminata.

A tal fine, si condivide pienamente uno dei corollari in base al quale è stata redatta la Proposta Tentori sopra discussa, che permetterebbe agevolmente di far ricadere UBER all'interno dell'ombrello della *sharing economy*. Infatti l'art. 1 della proposta, nell'elencare le finalità cui è preposta la normativa (*sepolta* oggi in Parlamento), richiama «*la partecipazione attiva dei cittadini alla costruzione di comunità resilienti in cui si sviluppano relazioni che abbiano come obiettivo l'interesse generale comune o la cura dei beni comuni; nuove opportunità di crescita, occupazione e imprenditorialità basate su un modello di sviluppo economico, ambientale e sociale sostenibile, l'innovazione tecnologica e digitale*». In tale contesto la Proposta Tentori intende ampliare il cerchio dell'economia della condivisione, non limitando quest'ultima al mero scambio di beni e servizi in luogo dell'acquisto, ma accettando forme di *condivisione* imprenditoriale, scelta peraltro che sembrerebbe essere avallata dall'Unione Europea che include tale fenomeno nelle proprie iniziative.

Anche laddove si volesse condividere la tesi volta a ricondurre il fenomeno UBER al di fuori della categoria della *sharing economy*<sup>121</sup>,

---

<sup>121</sup> In tal senso, si veda nello specifico V. C. ROMANO, *Nuove tecnologie per il mitridatismo regolamentare: il caso Uber Pop*, in *Merc. Conc. Reg.*, 1, 2015, p. 133 e ss., secondo il quale la particolare tipologia di servizio creata da Uber denominata UberPop (di cui si avrà modo di discutere nel prossimo capitolo) non vada ricompresa nel modello di *sharing economy* giacché «*il conducente non avrebbe alcun interesse*

occorrerebbe inquadrare tale fenomeno all'interno di un diverso settore, che – a prescindere dal *nomen* assegnato – avrebbe comunque necessità di essere sottoposto a regole certe, che saranno oggetto di approfondite considerazioni nei capitoli che seguono.

---

*a raggiungere il luogo indicato dall'utente e, se il servizio non fosse retribuito, il primo non opererebbe alcun servizio di trasporto. Dunque, Uber ha caratteristiche di mercato che ne evidenziano il carattere esclusivamente commerciale, quantunque collocato nel segmento low cost del trasporto pubblico non di linea».*

## CAPITOLO II

### LA REGOLAZIONE DELLA *SHARING ECONOMY* E IL CASO UBER: TRASPORTO PUBBLICO NON DI LINEA E CRITICITÀ CONNESSE

SOMMARIO 1. Quali problematiche nella regolazione della *sharing economy*. 1.1 Approcci regolatori e *self-regulation*. – 2. La *sharing mobility* e il fenomeno UBER. – 3. La regolazione del trasporto pubblico non di linea. 3.1 Taxi e NCC a confronto e i recenti interventi normativi sulla l. n. 21/1992. 3.2 Le proposte di riforma normativa e i relativi punti deboli. – 4. UBER di fronte ai Giudici. 4.1 L'intervento della giurisprudenza nazionale. 4.2 (*Segue*) Una comparazione con la giurisprudenza non nazionale. 4.3 (*Segue*) Le pronunce della Corte di Giustizia dell'Unione Europea. – 5. Il ruolo delle Autorità Amministrative Indipendenti nel caso UBER. 5.1 L'intrusione dell'AGCM. – 5.2 (*Segue*) ... e dell'ART.

#### **1. Quali problematiche nella regolazione della *sharing economy***

«*But the problem is that many players in the collaborative economy are not like the old incumbents. They may be amateurs, informal groups or small organisations. To expect them to comply with regulations designed for professional or large firms might not be appropriate, and might close them down entirely*». Questa acuta osservazione estratta da una ricerca sull'economia collaborativa del

Regno Unito<sup>122</sup>, testimonia come sia complesso avvicinare e far convivere dal punto di vista regolatorio due realtà differenti: quella dell'economia tradizionale e quella dell'economia collaborativa.

Tante sono le domande che occorre porsi. Come un bene sottoutilizzato (o un soggetto troppo pigro e inattivo per svolgere una determinata attività/servizio) possa essere reso produttivo con l'utilizzo della *collaborative economy*? Come i modelli preesistenti di regolamentazione, autorizzazione e procedure possono inserirsi nell'attuale contesto della *collaborative economy* ed essere di ausilio per le comunità locali? Come possono essere introdotti nuovi modelli ed essere integrati con (o perfino sostituire laddove possibile) quelli già esistenti? Come le problematiche appartenenti ai diversi gruppi di soggetti coinvolti, portatori di interessi contrastanti, possono essere messe a confronto con il fine di realizzare un temperamento tra le diverse esigenze?

Si tratta di una serie di domande alle quali la presente ricerca intende fornire una risposta attraverso la prospettiva di un caso specifico, quello di UBER, al fine di invitare la comunità accademica e non solo a valutare se le possibili risposte possano essere estese ed applicate anche a settori diversi da quello in cui opera UBER, stimolando così una riflessione approfondita sulla necessità di procedere ad un'attenta regolamentazione dei singoli sistemi tipici della economia della condivisione.

Preliminarmente, per comprendere il contesto in cui ci muoviamo, occorre fornire una definizione di regolazione (o regolamentazione), tra le numerose definizioni rinvenibili in dottrina.

---

<sup>122</sup> K. STOKES, E. CLARENCE, L. ANDERSON, A. RINNE, *Making Sense of the UK Collaborative Economy*, cit. *supra*, p. 28.



Per regolazione si intende l'uso di strumenti giuridici necessari per attuare obiettivi di politica sociale ed economica.

In dottrina si è fornita una definizione più specifica, qualificandola come «*restrizione intenzionale dell'ambito di scelta nell'attività di un soggetto, operata da un'entità non direttamente parte in causa o coinvolta in quella attività*». La regolazione diviene così «*la guida, con mezzi amministrativi pubblici (public administrative policing), di un'attività privata secondo una regola stabilita nell'interesse pubblico*»<sup>123</sup>.

Elementi tipici della regolazione sono: (i) la presenza di un soggetto pubblico o *regolatore*, dotato di poteri coercitivi, (ii) l'intento di modificare il contesto d'azione di altri soggetti definibili *regolati*, i quali potrebbero non condividere le modifiche proposte, (iii) la definizione di valori, beni, interessi e posizioni che necessitano di tutela, ivi inclusi gli interessi pubblici, (iv) in relazione ad attività svolte normalmente da privati, il perseguimento di condizioni di possibilità, di svolgimento efficiente, evitando effetti dannosi, e (v) la scelta dello strumento regolamentare e l'applicazione efficace di norme di condotta accompagnate, in alcuni casi, da sanzioni<sup>124</sup>. Su tale ultimo aspetto, la regolazione va intesa come processo, nel quale rileva sia la fase di predisposizione delle regole, che quella di conseguente applicazione. Nella prima fase, assume un ruolo fondamentale il c.d. *Stato regolatore*, vale a dire l'entità a capo della società che si occupa della statuizione di regole nell'interesse pubblico e del benessere collettivo, mentre nella seconda fase un ruolo fondamentale è assunto dalle autorità amministrative indipendenti. Le citate fasi non devono essere

---

<sup>123</sup> B. M. MITNICK, *The Political Economy of Regulation: Creating, Designing and Removing Regulatory Forms*, in *Columbia University Press*, 1980, citato anche da A. LA SPINA e G. MAJONE, *Lo Stato Regolatore*, Mulino, 2000, p. 26.

<sup>124</sup> A. LA SPINA e G. MAJONE, *Lo Stato Regolatore*, cit. *supra*, p. 26 ss.

considerate necessariamente distinte o su percorsi paralleli, in quanto lo Stato regolatore, dovendo intervenire sulla disciplina normativa, ha bisogno di avvalersi anche delle autorità di regolazione<sup>125</sup>.

La regolazione è stata riferita anche a tasse e sussidi di ogni tipo, nonché a controlli legislativi espliciti su tariffe, modalità di ingresso nel mercato ed altri aspetti dell'attività economica<sup>126</sup>.

Illustri autori<sup>127</sup> hanno precisato, pertanto, che è necessario distinguere tra una regolazione amministrativa e una regolazione economica. Per regolazione amministrativa si intende quell'insieme di pubblici poteri che impongono una serie di adempimenti amministrativi mediante i quali raccolgono informazioni e intervengono nelle decisioni economiche degli operatori (c.d. *red tape*). La regolazione economica, invece, interviene direttamente sulle decisioni di mercato, disciplinando le condizioni di accesso – sia di entrata che di uscita – e le limitazioni all'esercizio delle attività (ad esempio, prezzi o tariffe, obblighi di servizio pubblico, orari).

### **1.1 Approcci regolatori e *self-regulation***

Il mondo variegato e multiforme della *sharing economy* si divide in tre differenti *approcci regolatori* che sono oggetto di studio: (i) una regolazione pubblicistica estremamente restrittiva, (ii) l'assenza completa di regolazione e (iii) la c.d. auto-regolazione (o *self-regulation*).

Il primo approccio, in uso per alcune piattaforme che si stanno affacciando prepotentemente sul mercato e che trovano ostilità ad

---

<sup>125</sup> A. LA SPINA e G. MAJONE, *Lo Stato Regolatore*, cit. *supra*, p. 33.

<sup>126</sup> R. A. POSNER, *Theories of Economic Regulation*, in *The Bell Journal of Economics and Management Science*, vol. 5, n. 2, 1974, pp. 335-358.

<sup>127</sup> S. CASSESE, *Regolazione e concorrenza*, in *Regolazione e concorrenza*, a cura di G. Tesauro e M. D'Alberti, Mulino, 2000, p. 19; N. RANGONE, *Regolazione*, in *Dizionario di diritto pubblico*, a cura di S. Cassese, 2006, p. 5057 e ss.

integrarsi con i servizi forniti dall'economia tradizionale, è volto a mantenere (laddove già esistente) o introdurre *ex novo* una disciplina rigida e/o legata strettamente al passato, che sfugge alla revisione legislativa per non minare determinati interessi. Può trattarsi, in particolare, di interessi pubblicistici superiori, quali la tutela della salute o dell'ambiente, oppure – in alcuni casi – interessi di parte degli *incumbent* che non intendono perdere i benefici o il ruolo nel tempo conquistati.

Il secondo approccio, che potremmo considerare più dannoso, è quello omissivo che conduce il legislatore a procrastinare decisioni circa la regolazione di un certo fenomeno, lasciando lacune normative che impediscono agli operatori della *sharing economy* di proseguire la propria attività o di fornirla nella piena incertezza del diritto.

Il terzo e più interessante approccio è invece la c.d. self-regulation. Al riguardo, ci si chiede infatti se l'auto-regolazione, che include diversi aspetti su cui vale la pena prestare attenzione, possa costituire una valida alternativa, specie se confrontata con il differente approccio sopra citato volto alla rigida sorveglianza dei nuovi operatori e alla imposizione di limiti restrittivi.

Quando le pratiche di mercato conducono a risultati iniqui o inefficienti, la regolazione effettuata dai partecipanti a quel mercato può divenire un'utile misura correttiva. Tale condizione è definita anche *fallimento di mercato*: si pensi alle informazioni asimmetriche utilizzate da alcuni operatori o agli interessi pubblici che debbono essere tutelati o, ancora alla minaccia di monopoli. L'assenza di interventi di regolazione governativa o di auto-regolazione determina che lo scambio *peer-to-peer* sia esposto a una quantità elevata di forme di fallimento del mercato. Le piattaforme della *sharing economy* forniscono una soluzione per evitare tale fallimento: con particolare riferimento alle c.d. asimmetrie informative, gli utenti sono il più delle

volte messi nella condizione di commentare e dare un feedback circa il servizio o bene ricevuto mediante la piattaforma o dare un voto all'individuo-utente o all'operatore con cui si è entrati in contatto. Si pensi, a titolo esemplificativo, alla possibilità garantita all'utente nella piattaforma AirBnb di valutare l'abitazione e il proprietario, nonché al proprietario di commentare il comportamento dell'utente ospitato. In molti casi, peraltro, i commenti sono piuttosto analitici e rendono consapevoli gli iscritti alla piattaforma circa le condizioni effettive del servizio e i soggetti (sconosciuti) con cui entrano in contatto.

Un altro elemento da considerare circa il rapporto tra piattaforme della *sharing economy* e la regolazione sono gli effetti negativi e positivi (definiti anche *externalities*) che dette piattaforme producono nel contesto in cui operano. Sempre con riferimento ad AirBnb, un effetto che incide negativamente è il flusso continuo di persone in un appartamento che potrebbe determinare maggiori disagi in un condominio a danno degli altri condomini oppure l'incremento di strutture ricettive concentrate eccessivamente nella medesima zona; diversamente, un effetto positivo è rappresentato dall'aumento dei turisti, che beneficiano di maggiore scelta e differenziazione di prezzi e servizi, a vantaggio dei commercianti che si vedono incrementare potenziali clienti e delle autorità locali che possono vantare un bacino turistico più ampio.

Ancora, altro aspetto che rileva per il regolatore è la differenza (non sempre chiara) tra chi svolge una determinata attività per scopi personali e chi, invece, per scopi imprenditoriali: molti operatori che usano AirBnb per locare il proprio appartamento non sono albergatori professionisti così come parte dei *bikers* di Glovo o di piattaforme analoghe sono attivi poche ore a settimana e non considerano tale attività come lavoro a tempo pieno. In proposito, si evidenzia che l'estensione automatica agli operatori della *sharing economy* della

disciplina normativa prevista *ad hoc* per imprese o soggetti che svolgono un'attività a scopo professionale, potrebbe creare ostacoli all'ingresso, soffocando lo scambio *peer-to-peer* e l'innovazione tecnologica che ha dato vita a tale evoluzione.

Gli elementi appena menzionati devono necessariamente essere considerati nella regolazione dell'economia della condivisione, a prescindere dalla strada che si voglia percorrere, sia di regolazione *tout court* che di *self-regulation*.

Con particolare riguardo al terzo e più interessante approccio sopra citato, si rileva che auto-regolazione<sup>128</sup> è un concetto ampio che ricomprende *inter alia* la possibilità di affidare il compito di regolazione di uno specifico mercato ai soggetti considerati maggiori conoscitori del medesimo, quali gli operatori che vi operano e gli utenti che beneficiano dei relativi servizi e attività. Al riguardo, si consideri che molte piattaforme della *sharing economy* utilizzano strumenti di autovalutazione (c.d. *peer review*), che aiutano a incoraggiare l'utilizzo del servizio o del bene e, conseguentemente, la *self-regulation* all'interno delle comunità degli utenti. Tuttavia, si ritiene che, sebbene tali strumenti di revisione e controllo del bene o del servizio contribuiscano al successo di alcune piattaforme, essi non possono (e non devono) integralmente sostituire il ruolo del legislatore e delle autorità istituzionali nell'introduzione di regole certe, efficaci e valide *erga omnes*.

L'auto-regolamentazione non equivale a «*de-regolamentazione*» o a «*nessuna regolamentazione*». Piuttosto, può essere considerata quale riassegnazione della responsabilità normativa a parti diverse

---

<sup>128</sup> Circa l'ampio dibattito in materia di *self-regulation* per il settore della *sharing economy*, contrario a tale opzione (de)regolatoria per correggere i fallimenti del mercato per la sua insufficienza è G. SMORTO, *Verso la disciplina giuridica della sharing economy*, cit. *supra*, p. 271.

rispetto alle istituzioni legislative. Ciò posto, si ritiene che le piattaforme dovrebbero essere considerate parte della soluzione ai problemi della regolazione della *sharing economy*, piuttosto che come cause dei problemi citati e dovrebbero essere coinvolti nei processi decisionali quali attori chiave del regime di auto-regolazione del fenomeno. Al riguardo non può sottacersi la circostanza che gli interessi degli operatori delle piattaforme digitali non sono sempre perfettamente allineati con gli interessi più ampi della società, a tal fine si ritiene utile e necessaria la supervisione delle autorità.

Secondo alcuni autori, l'auto-regolazione può far parte di una più ampia soluzione per il miglioramento dell'innovazione, fornendo linee guida per la regolamentazione della *sharing economy*. Inoltre, per parte della dottrina sarebbe auspicabile valutare la possibilità di affiancare alla regolazione pubblicistica la *self-regulation*, specialmente per quelle attività in cui la revisione e valutazione degli utenti risulta utile all'uso della piattaforma e adeguata al tipo di servizio svolto o del bene condiviso. Tale approccio potrebbe rivelarsi più efficace e completo, adatto al fenomeno dell'economia della condivisione<sup>129</sup>.

Nel concetto di *self-regulation* è possibile includere anche l'ipotesi di affidamento delle funzioni regolatorie a soggetti terzi rispetto agli utenti e operatori, che hanno un livello adeguato di conoscenza delle caratteristiche del mercato di riferimento e possono essere considerati indipendenti e imparziali nell'espletamento delle attività di regolazione. In tale contesto, alcuni autori hanno prospettato anche la potenzialità di realizzare delle soluzioni autoregolatrici nella

---

<sup>129</sup> Con riferimento alla regolazione e auto-regolazione, si vedano tra gli altri, J. BLACK, *Decentering Regulation: Understanding the Role of Regulation and Self-Regulation in a "Post-Regulatory" World*, 2001, p. 54; M. COHEN e A. SUNDARARAJAN, *Self-Regulation and Innovation in the Peer-to-Peer Sharing Economy*, in *The University of Chicago Law Review Dialogue* 116, 123 – 24, 2015, p. 82.

*sharing economy* mediante organizzazioni di autoregolamentazione (c.d. *self-regulatory organizations* o SRO)<sup>130</sup>. Si tratta di entità gestite da privati (in alcuni casi con un coinvolgimento statale limitato) o di enti pubblici i quali, a differenza delle società o degli imprenditori in generale che svolgono attività economica e mirano al benessere dell'industria, sono costituite per controllare e sorvegliare l'industria predisponendo regimi di regolazione collettiva e ricercando gli *standard* e le *best practices* più adeguati per disciplinare il comportamento dei membri che operano all'interno di quell'industria. Tale prospettiva risulta estremamente interessante se si pensa al ruolo dei nostri ordini professionali (medici, avvocati, psicologi, ecc.) e al contributo regolamentare dagli stessi fornito, ivi incluse le regole disciplinari che impongono ai propri iscritti e le conseguenti sanzioni irrogate in caso di violazioni.

L'utilizzo di organizzazioni di autoregolazione anche nella *collaborative economy* potrebbe condurre a soluzioni virtuose solo se queste vengono costituite per legge e percepite come credibili dagli operatori del mercato e dagli utenti. Con *credibilità* si vuole intendere la certezza che dette organizzazioni controllino seriamente le condotte scorrette dei protagonisti della *sharing economy* e, al contempo, non soffochino la sperimentazione e l'innovazione tecnologica. A titolo esemplificativo, alcune piattaforme, anche senza l'intervento di SRO esterni, sono in grado da sole di espellere o sanzionare i propri iscritti, tuttavia vi sono iscritti che non avrebbero particolari disagi dalla espulsione o sanzione (si pensi all'espulsione dalla piattaforma Airbnb, nella quale i proprietari potrebbero utilizzare altre piattaforme per locare il proprio appartamento oppure, non svolgendo l'attività di

---

<sup>130</sup> M. COHEN e A. SUNDARARAJAN, *Self-Regulation and Innovation in the Peer-to-Peer Sharing Economy*, cit. *supra*.

locazione a breve termine quale principale fonte di reddito, potrebbero decidere di non locare più l'immobile o di farlo utilizzando canali di comunicazione e promozione diversi dalle piattaforme).

È stata prospettata da alcuni autori la possibilità di coinvolgere nel fenomeno della *self-regulation* anche un diverso insieme di soggetti più vicino al settore di riferimento. In particolare, le associazioni che rappresentano gli interessi degli operatori economici, i comitati e in generale le forme organizzative in grado di difendere le esigenze degli attori della *sharing economy* (con particolare riferimento al caso Airbnb, si pensi alle associazioni che rappresentano i proprietari di casa e i comitati condominiali)<sup>131</sup>. Queste entità, in collaborazione con le SRO, sarebbero in grado di suggerire le migliori soluzioni e contemperare gli interessi contrapposti delle parti coinvolte, raggiungendo soluzioni di compromesso e garantendo una regolazione delle c.d. *externalities* sopra citate (e.g., il rumore degli ospiti e degli estranei nell'edificio che agiscono sugli equilibri del condominio in una realtà quale quella delle locazioni a breve termine).

Dall'altro lato le attività regolatorie poste in essere da questi soggetti dovrebbero essere assoggettate a forme di trasparenza e di controllo governativo, per verificare la corretta definizione ed applicazione delle regole. Ciò determinerebbe necessariamente la costituzione di due differenti livelli di regolamentazione: l'auto-regolazione da parte degli SRO con l'ausilio delle associazioni/organizzazioni rappresentative quale primo livello, e le autorità terze controllanti quale secondo livello<sup>132</sup>.

---

<sup>131</sup> M. COHEN e A. SUNDARARAJAN, *Self-Regulation and Innovation in the Peer-to-Peer Sharing Economy*, cit. *supra*, p. 130.

<sup>132</sup> Un esempio nella legislazione italiana di applicazione di tale struttura regolatoria è quello adottato nel sistema delle società quotate: si pensi, appunto, al ruolo assunto da Borsa Italiana S.p.A. quale SRO di riferimento e al ruolo di vigilanza assegnato all'autorità amministrativa indipendente CONSOB.



Per tutto quanto sopra esposto, si ritiene che le piattaforme digitali debbano essere considerate come protagoniste della regolamentazione degli scambi e non avversari o entità che richiedono esclusivamente una regolamentazione governativa. Il legislatore, quindi, dovrebbe pensare alla costituzione di SRO per i singoli mercati della *sharing economy* e agevolare l'interazione di queste con le società che gestiscono le relative piattaforme. Dette piattaforme dovrebbero, a loro volta, collaborare con la rispettiva SRO nella definizione della normativa che le riguarda direttamente oppure affidare a soggetti terzi tale attività condividendone obiettivi e responsabilità. Questa soluzione permetterebbe di abbandonare l'opzione più facile e rapida volta ad estendere la disciplina normativa vigente alle nuove realtà della *collaborative economy*, come è accaduto oggi con la disciplina autorizzatoria delle locazioni a breve termine di AirBnb (si veda il paragrafo 3.1 del terzo capitolo), garantendo così di affidare ai soggetti più vicini al mercato di riferimento l'individuazione delle norme più adeguate.

Tuttavia, l'utilizzo delle SRO nel modello di autoregolamentazione può avere successo solo se la SRO opera efficacemente nel settore, dimostra di avere forti capacità di attuazione delle norme, è riconosciuta all'esterno come entità indipendente e legittima, è in grado di prendere decisioni in maniera trasparente e, soprattutto, è controllata da autorità amministrative. Il rispetto di tutti i canoni appena citati suggerisce un modello di autoregolazione che risponde a un principio di sussidiarietà dell'azione legislativa e che agevola la gestione di una dinamica nuova e complessa quale quella della *collaborative economy*.

A prescindere dalla scelta di procedere con la regolazione *tout court* o con la *self-regulation* o, ancora, con l'integrazione tra questi due approcci, emerge la necessità di abbandonare la strada

dell'*indifferenza normativa* mostrata nei confronti delle nuove forme di interazione tra gli operatori del mercato digitale e gli utenti. In tale contesto, non si condividono le considerazioni conclusive della Commissione Europea nella comunicazione relativa a «*Un'agenda europea per l'economia collaborativa*», nella quale vi è un timido sostegno alla regolamentazione della *sharing economy* e senza definire nel dettaglio le modalità e gli approcci da seguire<sup>133</sup>.

\*\*\*

Uno dei mercati che oggi risente maggiormente dell'assenza di una regolazione *ad hoc* prevista per gli operatori della *sharing economy* è quello del trasporto pubblico non di linea, con un rilevante impatto sulle vicende che hanno interessato negli ultimi anni – e tuttora interessano – la società statunitense UBER e che sarà dettagliatamente affrontato nei paragrafi che seguono.

## **2. La *sharing mobility* e il fenomeno UBER**

Per poter parlare di UBER, occorre preliminarmente inquadrare tale fenomeno all'interno di una delle aree dell'economia della condivisione definita «*Sharing Mobility*», ossia quel «*fenomeno socio-economico che riguarda il settore dei trasporti sia dal lato della domanda che dal lato dell'offerta. Dal lato della domanda, la mobilità*

---

<sup>133</sup> La Commissione europea conclude la Comunicazione come segue: «*Le indicazioni contenute nella presente comunicazione sono finalizzate ad assistere i consumatori, le imprese e le autorità pubbliche perché operino con fiducia nell'economia collaborativa. Saranno inoltre di sostegno agli Stati membri nell'applicare il diritto dell'UE in maniera coerente in tutto il mercato unico. La Commissione continuerà a riesaminare gli sviluppi nell'economia collaborativa europea, a raccogliere dati ed evidenze statistiche e a lavorare con gli Stati membri e le parti interessate anche per scambiare buone pratiche. La Commissione auspica l'avvio di un dialogo con il Parlamento europeo, il Consiglio e gli Stati membri volto a garantire il miglior contesto possibile per i cittadini e le imprese attivi nell'economia collaborativa*» (cfr. Comunicazione della Commissione, COM(2016) 356 final del 2 giugno 2016, cit. *supra*, pag. 17).

*condivisa consiste in una generale trasformazione del comportamento degli individui che, progressivamente, tendono a preferire l'accesso temporaneo ai servizi di mobilità piuttosto che utilizzare il proprio mezzo di trasporto, fino a non possederlo affatto. Dal lato dell'offerta invece, questo fenomeno consiste nell'affermazione e diffusione di servizi di mobilità che utilizzano le piattaforme digitali per facilitare la condivisione di veicoli e/o tragitti, realizzando servizi flessibili e scalabili che sfruttano le risorse latenti già disponibili nel sistema dei trasporti»<sup>134</sup>.*

Essa ricomprende numerose realtà come il *car/moto/bike sharing*, vale a dire tutti quei servizi che permettono agli utenti iscritti ad una specifica piattaforma di geolocalizzare un veicolo nelle proprie vicinanze (solitamente un'automobile, un motociclo o una bicicletta) e di noleggiarlo per periodi di tempo brevi pagando il costo del noleggio direttamente tramite la piattaforma. Si tratta di servizi in rapida diffusione, che hanno riscontrato un grande favore da parte dei cittadini e delle pubbliche amministrazioni e sono state realizzate al fine di sostituire l'utilizzo (e in alcuni casi l'abuso) dei mezzi di trasporto

---

<sup>134</sup> Osservatorio Nazionale Sharing Mobility, *2° Rapporto Nazionale sulla Sharing Mobility*, 2017, p. 4, reperibile al seguente link <http://osservatoriosharingmobility.it>. Nel rapporto citato, a proposito di *sharing mobility*, si evidenzia che «L'aspetto decisivo che spiega, su tutti, il successo di un modello basato sull'uso di un veicolo di proprietà è il fatto che tra il bisogno di muoversi e lo spostamento stesso non ci siano forme di intermediazione, si fa da sé. Viceversa l'aspetto critico dell'accesso ai servizi di mobilità è che il soggetto che domanda non coincide con quello che offre il servizio di trasporto. Da questa ovvia considerazione discende che i servizi di mobilità che normalmente vengono offerti sul mercato del trasporto non sono mai così disponibili, flessibili, scalabili come può invece essere l'auto- produzione del proprio spostamento. I nuovi servizi di *Sharing mobility* tendono a ridurre lo svantaggio dei sistemi condivisi tradizionalmente intesi, riuscendo ad offrire delle opzioni di trasporto in cui gli utenti possono contribuire a disegnarne i contorni in tanti modi diversi: in tempo reale con un impulso a partire dal proprio dispositivo, sulla base dei propri feedback, attraverso il fatto di "diventare" tanti *Big Data* che software ed algoritmi sempre più complessi contribuiscono ad analizzare» (p. 13).

privati oppure per fornire un mezzo a soggetti che ne sono sprovvisti<sup>135</sup>. Tali forme innovative di trasporto stanno certamente agevolando lo spostamento all'interno e fuori dai centri abitati e garantiscono un minor impatto sull'ambiente, specialmente quando si utilizzano motocicli e automobili elettrici o biciclette. Si pensi al *bike sharing* Mobike altamente utilizzato a Milano, al *car sharing* delle due note *competitors* Enjoy e Car2Go in uso nelle maggiori città italiane o allo *scooter sharing* di ZigZag o ECooltra.

Diverso dal fenomeno appena citato, è quello di piattaforme che permettono di condividere con altri utenti registrati informazioni circa i propri viaggi (solitamente di lunga distanza) e di organizzarsi in modo da dividere le spese di trasporto quali benzina e pedaggio autostradale, affrontando insieme uno stesso tragitto. Si parla in questo caso di *car pooling*, ossia trasporto individuale non a pagamento di conducenti e passeggeri interessati a condividere in via equitativa il viaggio ed i costi<sup>136</sup>. Per rientrare nelle *maglie* di tale ultima categoria il conducente non deve svolgere il servizio professionale con fine di lucro e deve utilizzare una vettura privata<sup>137</sup>. Il *car pooling* si contraddistingue dalle piattaforme di autonoleggio (*car sharing*) in quanto la piattaforma

---

<sup>135</sup> La proposta di legge n. 859 presentata alla Camera dei Deputati il 3 luglio 2018, concernente «*Disposizioni per la promozione dell'utilizzo condiviso di veicoli privati (car sharing)*», che sarà oggetto di maggiore disamina nel paragrafo 3.2 che segue, definisce il *car sharing* come «*l'uso di un veicolo privato che viene messo in condivisione dal proprietario in favore di soggetti terzi che lo utilizzano per fini privati*».

<sup>136</sup> La proposta di legge n. 930 presentata alla Camera dei Deputati il 13 luglio 2018, concernente «*Disposizioni per la promozione dell'uso condiviso di veicoli privati*», che sarà oggetto di approfondimento nel paragrafo 3.2 che segue, fornisce una prima definizione normativa di *car pooling* quale «*modalità di trasporto non professionale consistente nell'uso di veicoli privati condiviso tra due o più utenti che devono percorrere uno stesso itinerario, o parte di esso, messi in contatto tramite le piattaforme di intermediazione fornite dai gestori*».

<sup>137</sup> *Il servizio di trasporto di passeggeri non di linea fornito attraverso applicazioni software. Materiali per una ricerca*, Corte Costituzionale, Servizio Studi, Area di diritto comparato, a cura di P. Passaglia, reperibile sul sito <https://www.cortecostituzionale.it>, 2016, p. 26.

funge da mero intermediario che favorisce l'incontro tra privato trasportatore e privato trasportato, normalmente senza richiedere alcuna *fee* per l'intermediazione svolta. La piattaforma di *car sharing*, invece, è lo strumento utilizzato da un operatore economico per fornire il servizio di noleggio – mediante il quale l'utente può agevolmente corrispondere i costi del servizio. La più famosa piattaforma di *car pooling* è certamente BlaBlaCar<sup>138</sup>, nella quale il viaggio condiviso è

---

<sup>138</sup> Per comprendere nel dettaglio il fenomeno di BlaBlaCar, è interessante l'analisi effettuata da F. SETIFFI e G. P. LAZZER nel contributo intitolato *Riding free-riders? A study of the phenomenon of BlaBlaCar in Italy*, nel quale è illustrato quanto segue: «BlaBlaCar is an online platform offering carpooling services, connecting people who need to travel with drivers who have empty seats. The idea of BlaBlaCar is very similar to hitch-hiking, but the Web has brought it to the market. It is a for-profit firm and is based on safe-sharing practices. It also guarantees a high level of trust among users, even though they do not know each other. The carpooling offered by BlaBlaCar partially constitutes an act of CCC [n.d.r. contemporary collaborative consumption] because despite the brokerage company, which should lead us to count this practice of consumption among typical SE activities, some of those involved in the sharing with 'hitchhikers' feel that they are part of a community that shares an alternative way of life to the classic model of private car use. The line between economic and extra-economic factors in the case of BlaBlaCar appears to be particularly blurred. The empirical research carried out to understand the meanings and practices of the 'social world' of BlaBlaCar users is based on a theoretical framework inspired by the reflections of Wahlen and Laamanen (2017) and Schor (2014) on collaborative and connected consumption, while the so-called theories of practice (Warde 2014; Shove et al. 2009) have helped us investigate the evolution of carpooling and to understand whether and how users' carpooling experiences fluctuate over time. Consumers' primary motivation for using BlaBlaCar is cost savings, and even if they declare that environmental protection is a relevant value, they do not choose carpooling to reduce their environmental footprint. However, the challenge of meeting strangers and believing in their honesty is not an obvious research finding. These findings are closely related to the concept of trust. In fact, the study has proven that trust – the fundamental component in the establishment of the BlaBlaCar network – changes over time and that it depends on users' experiences. It is not just a question of service; users have underlined alternative reasons for BlaBlaCar's utility. After an initial development of mutual trust between strangers, a community of users has been established. The community spirit is the fundamental base for the development of different practices. In particular, it is fundamental for the growth of CCC that it is not influenced by economic reasons alone, as is the case in purely monetary economies (Simmel 1900). In broad terms, CCC has the potential for deep social impact. The SE connects consumers who often meet in the market as strangers, but in some cases, as we will see in Section Section "Understanding the BlaBlaCar world through the lens of contemporary collaborative consumption. A community of strangers", they can become a 'kind of community' in which relationships between members are not just economic in nature» (in AA. VV.,

prestabilito dall'individuo che decide di offrire un passaggio ad altri soggetti, chiedendo un contributo per il sostenimento dei costi di trasporto (in questo senso, si tratta della spesa per la benzina e/o il pedaggio autostradale, da dividersi in base ai passeggeri del mezzo)<sup>139</sup>. In quest'ultimo caso la piattaforma funge da luogo di incontro e vetrina tra trasportatore e trasportati, agevolando l'incontro di individui che necessitano di percorrere lo stesso tragitto e al contempo risparmiare sensibilmente rispetto a prendere la propria autovettura o un mezzo di trasporto pubblico. Si noti che la piattaforma BlaBlaCar è nata originariamente quale blog che, a titolo gratuito, offriva un servizio di *intermediazione* ripagandosi esclusivamente attraverso le comunicazioni pubblicitarie presenti sul sito. A partire da marzo 2018, invece, sono entrate in vigore nuove condizioni contrattuali in forza delle quali gli utenti (sia passeggeri che conducenti) sono tenuti a versare un corrispettivo minimo per il servizio offerto sotto forma di abbonamento (denominato *BlaBlaPass*) a garanzia della gestione del servizio medesimo<sup>140</sup>.

A questo panorama variegato di servizi e attività tipiche della *sharing mobility*, che stanno gradualmente conquistando una regolazione nel quadro legislativo italiano<sup>141</sup>, si affianca l'ulteriore e *rumoroso* fenomeno legato a UBER che fatica a trovare un posto adeguato nell'ordinamento.

---

*Contemporary Collaborative Consumption – Trust and reciprocity revisited*, cit. *supra*, 2018, p. 77-96).

<sup>139</sup> Il testo dei termini e condizioni del servizio BlaBlaCar attualmente vigenti in Italia prevedono che «L'Utente, come Conducente, ha la possibilità di farsi pagare il Contributo alle spese dai Passeggeri del suo Viaggio, optando per un pagamento online (si veda 5.4.1) o in contanti corrisposto direttamente in auto (si veda 5.4.2). Questa possibilità può essere limitata in alcuni casi per viaggi in cui partenza o arrivo si trovino al di fuori dei confini nazionali» (reperibili al link <https://blog.blablacar.it/about-us/terms-and-conditions>).

<sup>140</sup> Cfr. <https://blog.blablacar.it/about-us/terms-and-conditions>.

<sup>141</sup> Si vedano le proposte di legge n. 859 e 930 (cit. *supra*) ed esaminate al paragrafo 3.2 che segue.

Cosa è UBER<sup>142</sup>?

In una sentenza della Corte Costituzionale italiana del 2016, i giudici hanno fornito la seguente definizione sintetica del servizio offerto da UBER: «*servizio di trasporto attivo dal 2013 in Italia, a Roma e a Milano, che consente di prenotare un servizio alternativo al taxi, riservando l'automobile con autista tramite un sms o un applet, attivata da uno smartphone e con le stesse modalità di pattuire preventivamente il corrispettivo*»<sup>143</sup>.

Si tratta, più nel dettaglio, di un'applicazione mobile che è nata negli Stati Uniti nel 2009<sup>144</sup> e in seguito diffusasi capillarmente in tutta Europa e in altri Stati, che consente l'incontro fra domanda e offerta nella mobilità urbana, mediante la costituzione di una *community* nella quale gli "iscritti passeggeri" possono geolocalizzare gli "iscritti *drivers*", visualizzare le distanze di questi ultimi e i tempi di attesa, mettersi in contatto con il *driver* prescelto e prenotare la prestazione di trasporto. In cambio del servizio di trasporto reso dal *driver*, il passeggero è tenuto a pagare un corrispettivo sulla piattaforma, determinato con un algoritmo automatizzato secondo il meccanismo del c.d. *surge pricing*, metodologia in base alla quale il prezzo della

---

<sup>142</sup> Con riferimento al fenomeno Uber, si veda H. SCHNEIDER, *Uber. Innovation in Society*, Palgrave Macmillan, 2017. Si veda anche l'analisi contenuta nella nota a commento della sentenza della Corte Cost. n. 265/2016, M. MIDIRI, *Evoluzione tecnologica, anacronismi legislativi e nuove esigenze di regolazione*, in *Giur. cost.*, 2016, che cita anche il contributo di O. PINI, *Le nuove frontiere del servizio pubblico locale: la vicenda UBER tra regolazione, giurisprudenza e ruolo delle autonomie*, in *Nuove Autonomie* n. 3/2015, p. 401 ss.

<sup>143</sup> Corte Cost., 15 dicembre 2016, n. 265.

<sup>144</sup> Il gruppo UBER è stato fondato a San Francisco nel 2009 e si è sviluppato a partire da una *start-up* operante nel settore tecnologico dello sviluppo di software e applicazioni per *smartphone* ed è attualmente presente a livello mondiale in oltre 300 città (tra cui le principali città europee e, dal febbraio 2013, anche italiane). La capogruppo a livello internazionale è la società statunitense Uber Technologies INC., proprietaria della applicazione tecnologica denominata Uber. In Europa sono state costituite due holding, Uber International Holding B.V. e Uber international B.V., che non svolgono attività operative e che controllano le tre società operative UBER B.V., RASIER OPERATIONS B.V. e, con particolare riferimento all'Italia, Uber Italy S.r.l. (cfr. Trib. Torino, 22 marzo 2017, n. 1553).

prestazione cresce all'aumentare della domanda rilevata in quella determinata zona e in quel determinato orario di richiesta. Parte del corrispettivo, inoltre, viene mediato dalla piattaforma UBER, che trattiene una quota dell'importo pagato dal passeggero (ad oggi pari al 25%) quale compenso per il servizio di intermediazione svolto e provvede ad accreditare al *driver* la restante quota (ad oggi pari al 75%)<sup>145</sup>. Al termine della corsa, sia il *driver* che il passeggero hanno la possibilità di valutarsi reciprocamente e pubblicare il relativo commento. UBER, laddove vi siano recensioni/commenti negativi, può decidere di disattivare i profili dei membri della *community*. Nello specifico, l'applicazione contiene un sistema di valutazione, secondo il quale un punteggio medio inferiore a una determinata soglia può comportare l'esclusione dalla piattaforma dei *drivers*. In questo modo UBER esercita un controllo, seppur indiretto, sulla qualità delle prestazioni dei conducenti.

Come chiaramente illustrato nelle conclusioni dell'Avvocato Generale M. Szpunar nel caso *Asociación Profesional Elite Taxi contro Uber Systems Spain SL*<sup>146</sup> portato dinanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, UBER non può essere considerata una piattaforma di *car pooling*: «*Nell'ambito della piattaforma in esame, infatti, i conducenti offrono ai passeggeri un servizio di trasporto verso*

---

<sup>145</sup> Come illustrato più chiaramente al §49 delle conclusioni presentate dall'Avvocato Generale M. Szpunar l'11 maggio 2017 nella causa C-434/15, *Asociación Profesional Elite Taxi contro Uber Systems Spain SL*, definita con sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Grande Sezione, del 20 dicembre 2017 (che sarà oggetto di disamina al paragrafo 4.3 che segue): «*È infine Uber a stabilire il prezzo del servizio erogato. Tale prezzo è calcolato in funzione della distanza e della durata del tragitto, come registrate dall'applicazione grazie alla geolocalizzazione. Un algoritmo rettifica poi il prezzo in funzione dell'intensità della domanda, moltiplicando il prezzo di base per un apposito coefficiente quando la domanda aumenta a seguito, ad esempio, di un determinato evento oppure semplicemente di un cambiamento delle condizioni meteorologiche, come un temporale*».

<sup>146</sup> Si vedano §§ 42-49 delle conclusioni presentate dall'Avvocato Generale M. Szpunar (causa C-434/15), cit. *supra*.



*una destinazione scelta dall'utente e percepiscono, per tale ragione, a titolo di corrispettivo, un importo che supera ampiamente il semplice rimborso delle spese sostenute. Si tratta quindi di un classico servizio di trasporto. Ai fini della sua qualificazione in base al diritto vigente è irrilevante che esso rientri o meno in un' "economia collaborativa"». Come, peraltro, descritto nelle citate conclusioni, la piattaforma UBER «permette a coloro che intendono avviare un'attività di trasporto urbano di passeggeri di collegarsi alla sua applicazione e di svolgere tale attività secondo le condizioni da essa imposte, vincolanti per i conducenti in ragione del contratto di utilizzo dell'applicazione. Si tratta di condizioni molteplici che riguardano sia l'accesso all'attività che il suo svolgimento nonché il comportamento del conducente nell'erogare le prestazioni».*

Sulla base delle condizioni contrattuali reperibili sul sito internet di UBER<sup>147</sup>, per accedere all'applicazione come *driver*, è necessario disporre di un veicolo che sia in possesso dei requisiti richiesti dalla piattaforma (che variano in base allo Stato in cui il *driver* opera). Il conducente deve essere in possesso di una patente di guida da un determinato numero di anni e non avere precedenti penali (in alcuni Stati è anche richiesta la presentazione di un elenco delle eventuali infrazioni al codice della strada). I *drivers* possono esercitare l'attività di cui trattasi senza un predeterminato orario lavorativo e tale "elasticità" permette a questi di esercitarla come attività secondaria. UBER riconosce, inoltre, un corrispettivo aggiuntivo ai conducenti che effettuano un numero elevato di corse e indica loro i luoghi e le fasce orarie nei quali possono ottenere un numero di corse considerevole.

---

<sup>147</sup> Reperibili per quanto riguarda la piattaforma in uso sul territorio dello Stato italiano al link <https://www.uber.com/it/legal/terms/it/>.

Le problematiche emerse sin da subito con la piattaforma in esame, che opera quale soggetto intermediario tra i conducenti e i passeggeri<sup>148</sup>, sono strettamente legate alla figura dei *drivers* e alla legittimità dell'esercizio professionale dell'attività di trasporto pubblico non di linea in possesso o in carenza delle autorizzazioni amministrative previste *ex lege*. In particolare, nei primi anni di diffusione della piattaforma in Italia e in altri Stati europei, UBER ha reso operative varie tipologie di servizi, le più famose dei quali sono UberBlack e UberPop<sup>149</sup>. La prima tipologia denominata UberBlack è ad oggi attiva e prevede che il *driver* sia necessariamente in possesso di una licenza per il trasporto di persone e che il veicolo mediante il quale fornisce il servizio di trasporto abbia elevati livelli di qualità anche estetici (ad esempio, con riferimento al servizio svolto in Italia, l'auto deve essere di colore scuro, con aria condizionata e vetri oscurati, l'anno di immatricolazione deve essere successivo al 2012 per la città di Roma e al 2014 per la città di Milano). Diversamente, la seconda tipologia di servizio definita UberPop prevede la messa a disposizione di un servizio analogo a quello di UberBlack, tuttavia, il conducente iscritto alla piattaforma non è in possesso di alcuna licenza o autorizzazione amministrativa per svolgere il servizio di trasporto e deve dimostrare solo di rispondere ad alcuni requisiti individuati dalla piattaforma e valutati da quest'ultima. Come descritto dettagliatamente

---

<sup>148</sup> Per un approfondimento sulle piattaforme online e l'intermediazione, si veda anche M. COLANGELO e V. ZENO-ZENCOVICH, *Online Platforms, Competition Rules and Consumer Protection in Travel Industry*, in *The Journal of European Consumer and Market Law*, n. 2, 2016, pp. 75-86; degli stessi autori *La intermediazione on-line e la disciplina della concorrenza: i servizi di viaggio, soggiorno e svago*, 2015, reperibile al link <http://www.giur.uniroma3.it>.

<sup>149</sup> I termini e condizioni vigenti in Italia del servizio Uber reperibili sul sito internet <https://www.uber.com/it/legal/terms/it/> richiamano le seguenti tipologie di servizi: «“Uber,” “uberPOP,” “uberX,” “uberXL,” “UberBLACK,” “UberSUV,” “UberBERLINE,” “UberVAN,” “UberEXEC,” e “UberLUX” e [...] servizi logistici su richiesta attualmente denominati “UberRUSH,” “UberFRESH” e “UberEATS”».

da Midiri: «Uberpop è cosa diversa: offre prestazioni di trasporto on demand, competitive con il servizio taxi, in assenza di licenza o di altra forma di autorizzazione e senza obblighi di servizio pubblico: questo è un punto rilevante per valutare se vi sia concorrenza sleale nei confronti dei tassisti, muniti di licenza e soggetti ad obblighi di servizio. Uber offre prezzi competitivi rispetto al servizio taxi, ma non sopporta il peso economico dei controlli e degli obblighi di servizio pubblico. Gli autoveicoli sono condotti da privati non professionisti — non sottoposti a controllo d'idoneità psico-fisica — che decidono autonomamente se collegarsi con l'app. Uberpop viene presentato come servizio tipologicamente diverso rispetto a quello oggetto di regolazione, espressione della libertà innovativa della sharing economy. Non è, in realtà, assimilabile a modalità come il car sharing o il ride sharing, nei quali si condivide il percorso scelto dall'autista per un interesse proprio e non vi è remunerazione della prestazione, ma un rimborso pro quota delle spese sostenute per il viaggio e dei costi relativi al veicolo»<sup>150</sup>.

Come poteva essere facilmente immaginabile, questa seconda tipologia di servizio è stata interdetta sia in Italia che in numerosi altri paesi per violazione delle norme in materia di trasporto pubblico non di linea e in materia di concorrenza sleale ed è attualmente operativa solo in alcuni Stati USA con analoghe difficoltà. Anche UberBlack e gli altri servizi forniti dalla piattaforma UBER hanno vissuto e stanno vivendo un percorso di *accettazione* travagliato, portato sovente al vaglio delle autorità giudiziarie come meglio si vedrà nei paragrafi che seguono<sup>151</sup>.

---

<sup>150</sup> M. MIDIRI, *Nuove tecnologie e regolazione: il «caso uber»*, in Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, fasc. 3, 1 settembre 2018, p. 1017.

<sup>151</sup> Il gruppo UBER ha un fatturato di 5,5 miliardi di dollari ed è valutato circa 62 miliardi di dollari, con un migliaio scarso di dipendenti, quindi è valutato più di società quale General Motors o Hertz che contano un numero estremamente più alto di dipendenti. La piattaforma si avvale di un milione di conducenti, tutti autonomi prestatori d'opera e non ha la proprietà dei mezzi di trasporto (cfr. Il Sole 24ore,

### **3. La regolazione del trasporto pubblico non di linea**

Nell'analisi del fenomeno di UBER, non può prescindersi dall'esame della normativa in materia di trasporto pubblico non di linea. Infatti, le attività imprenditoriali legate allo svolgimento del servizio dei conducenti iscritti a UBER sono analoghe a quelle svolte da un conducente taxi o NCC che sono attualmente sottoposte a rigide norme di settore.

Le criticità regolatorie esplose con la nascita del fenomeno UBER sono estremamente legate alla difficoltà di individuare nell'ambito dell'economia collaborativa la differenza tra attività personale e attività imprenditoriale, poiché queste tendono sovente a confondersi. Al riguardo di seguito si intende illustrare nel dettaglio la normativa attualmente in vigore per i conducenti taxi ed NCC così da evidenziarne i relativi limiti.

#### **3.1 Taxi e NCC a confronto e i recenti interventi normativi sulla l. n. 21/1992**

Il trasporto pubblico non di linea è disciplinato dalla l. 15 gennaio 1992, n. 21 (o legge quadro sul trasporto pubblico non di linea)<sup>152</sup> ed è stato oggetto di una serie di interventi di riforma nel tempo, l'ultimo dei

---

*Effetto Uber sul trasporto pubblico. Ecco l'eredità della start up da 62 miliardi di dollari, del 5 febbraio 2016, reperibile al link [https://st.ilsole24ore.com/art/tecnologie/2016-02-05/uber-vale-625-miliardi-\\$-e-apre-ad-altre-startup-094803.shtml?uuiid=ACDtMEOC](https://st.ilsole24ore.com/art/tecnologie/2016-02-05/uber-vale-625-miliardi-$-e-apre-ad-altre-startup-094803.shtml?uuiid=ACDtMEOC).*

<sup>152</sup> Accanto alla normativa citata si inserisce anche quella di cui al decreto legislativo n. 285/1992 (c.d. codice della strada) che reca alcune disposizioni relative a trasporto pubblico non di linea. Nello specifico, l'art. 82 (Destinazione ed uso dei veicoli), art. 85 (Servizio di noleggio con conducente per trasporto di persone), art. 86 (Servizio di piazza con autovetture con conducente o taxi) e art. 75 (Accertamento dei requisiti di idoneità alla circolazione e alla omologazione).

quali il d.l. n. 135/2018 o decreto semplificazioni, convertito in l. n. 12/2019<sup>153</sup>.

La legge quadro definisce all'art. 1 autoservizi pubblici non di linea «*quelli che provvedono al trasporto collettivo od individuale di persone, con funzione complementare e integrativa rispetto ai trasporti pubblici di linea ferroviari, automobilistici, marittimi, lacuali ed aerei, e che vengono effettuati, a richiesta dei trasportati o del trasportato, in modo non continuativo o periodico, su itinerari e secondo orari stabiliti di volta in volta*».

La legge citata delinea due servizi ricompresi in via esclusiva tra quelli autorizzabili: (i) il servizio di taxi con autovettura, motocarrozetta, natante e veicoli a trazione animale; e (ii) il servizio di noleggio con conducente e autovettura, motocarrozetta, velocipede, natante e veicoli a trazione animale (c.d. NCC). In base a quanto previsto dalla l. n. 21/1992, il servizio di taxi è *obbligatorio* all'interno delle aree comunali ed ha lo scopo di soddisfare le esigenze di trasporto individuale o di piccoli gruppi di persone e si contraddistingue per le seguenti caratteristiche: si rivolge a un'utenza indifferenziata, l'autovettura staziona in luogo pubblico, il tassista trasporta il passeggero all'interno dell'area comunale o comprensoriale nella quale può operare in base alla licenza, le tariffe per il servizio sono determinate amministrativamente dagli organi competenti (*i.e.*, i

---

<sup>153</sup> Il trasporto pubblico non di linea assicura il trasporto collettivo o individuale di persone in via complementare e integrativa rispetto ai trasporti pubblici di linea ed è disciplinato a livello legislativo nazionale dalla legge 15 gennaio 1992, n. 21, recante legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea. Con il decreto legge 14 dicembre 2018, n. 135 (c.d. decreto semplificazioni), convertito in legge n. 12 del 2019 (entrata in vigore il 13 febbraio 2019), è stata disposta la modifica la disciplina del trasporto di persone mediante servizi pubblici non di linea relativa ai servizi di noleggio con conducente (NCC), introducendo alcuni requisiti e caratteristiche aggiuntivi. Si segnala per completezza che tale nuova disciplina era stata inizialmente introdotta mediante il d.l. n. 143/2018, che è stato poi abrogato dalla l. n. 12/2019 sopra richiamata e il contenuto delle relative norme è confluito nel d.l. n. 135/2018.

comuni)<sup>154</sup>. Il servizio di NCC, invece, è diretto a un'utenza specifica che, presso la sede o la rimessa del noleggio, richiede una determinata prestazione a tempo<sup>155</sup>; lo stazionamento del mezzo deve, inoltre, avvenire all'interno della rimessa<sup>156</sup>. Il trasporto NCC può essere effettuato senza limiti territoriali e la prestazione del servizio non è obbligatoria (a differenza del trasporto con taxi che è un servizio pubblico obbligatorio). I servizi di taxi e di noleggio con conducente sono resi accessibili a tutti i soggetti portatori di handicap.

Entrambi i servizi citati sono di competenza delle regioni, le quali stabiliscono i criteri che gli enti locali<sup>157</sup> dovranno rispettare nel redigere, in applicazione del principio di sussidiarietà dell'azione amministrativa, i regolamenti per il relativo esercizio. In tali

---

<sup>154</sup> Art. 2 della l. n. 21/1992.

<sup>155</sup> Art. 3, comma 1, della l. n. 21/1992 modificato recentemente dall'art. 10-bis, comma 1, lett. a), del decreto legge 14 dicembre 2018, n. 135, convertito con modificazioni dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12. In virtù della recente modifica legislativa è stato inserito il concetto di richiesta del servizio NCC «*anche mediate l'utilizzo di strumenti tecnologici*», volendo così includere espressamente anche fenomeni quale UBER all'interno della disciplina normativa di cui alla l. n. 21/1992; il legislatore non ha pensato invece a integrare l'art. 2 in materia di taxi con analoga previsione, ignorando i fenomeni di utilizzo di applicazioni mobili per il servizio taxi quali a titolo esemplificativo l'app *ItTaxi*.

<sup>156</sup> Ai sensi dell'art. 3, comma 3, della l. n. 21/1992 «*La sede operativa del vettore e almeno una rimessa devono essere situate nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione. È possibile per il vettore disporre di ulteriori rimesse nel territorio di altri comuni della medesima provincia o area metropolitana in cui ricade il territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione, previa comunicazione ai comuni predetti, salvo diversa intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata entro il 28 febbraio 2019. [...]*».

<sup>157</sup> Come chiarito sinteticamente dall'ART nella sua segnalazione al Parlamento del 21 maggio 2015 sopra citata, «*la territorialità della organizzazione dei servizi connota fortemente la disciplina attuale. Nel dare esecuzione alla l. n. 21/1992, le regioni individuano i criteri cui devono attenersi i comuni nel redigere i regolamenti sull'esercizio degli autoservizi pubblici non di linea e delegano agli enti locali le relative funzioni amministrative. La regolamentazione comunale, a sua volta, ha ad oggetto i corrispettivi richiesti per il servizio, il numero di soggetti autorizzati ad operare, i turni quotidiani, l'orario di lavoro, le regole di comportamento e le condizioni di sicurezza. Così, nel predisporre i regolamenti sull'esercizio degli autoservizi pubblici non di linea, i comuni individuano: numero e tipo di veicoli (e natanti) da adibire ad ogni singolo servizio; modalità per lo svolgimento del servizio; criteri per la determinazione delle tariffe per il servizio di taxi; requisiti e condizioni per il rilascio della licenza per l'esercizio del servizio di taxi*».

regolamenti i comuni stabiliscono le modalità di svolgimento del servizio, il numero e il tipo di veicoli da adibire ad ogni singolo servizio, i criteri per determinare le tariffe per il solo servizio di taxi e i requisiti e le condizioni per il rilascio delle *licenze* per l'esercizio del servizio di taxi e delle *autorizzazioni* per l'esercizio del servizio NCC<sup>158</sup>.

---

<sup>158</sup> La l. n. 21/1992 ha avuto nell'ultimo decennio un *iter* di modifiche e tentate riforme particolarmente complesso. La forte asimmetria tra offerta e domanda di mobilità urbana ha spinto nei primi anni 2000 numerosi operatori dotati di autorizzazione a svolgere servizio di NCC rilasciata da altri comuni ad operare nelle aree dei comuni a maggior domanda (principalmente Roma e Milano). A fronte di questo fenomeno, il legislatore è intervenuto modificando la l. n. 21/92 con il decreto legge 30 dicembre 2008 n. 207 (c.d. mille-proroghe 2009), convertito dalla legge 30 dicembre 2008, n. 31, che ha introdotto forti restrizioni circa la possibilità per i conducenti NCC di operare al di fuori del comune in cui è stata rilasciata l'autorizzazione, prevedendo alcuni obblighi prima non presenti nella normativa, *inter alia*, (i) l'obbligo di sede e di rimessa nel comune che ha rilasciato l'autorizzazione (art. 3); (ii) limitazioni all'accesso al territorio comunale di soggetti autorizzati da altri comuni (art. 5-bis); (iii) la necessità di rimessa in loco per ottenere una nuova autorizzazione (art. 8); (iv) l'obbligo di inizio e termine di ogni servizio di NCC in rimessa (art. 11). L'AGCM al riguardo nel 2009 ha segnalato le restrizioni concorrenziali provocate da queste norme, evidenziando che la «portata anticoncorrenziale di tali limiti appare evidente ove si consideri che l'ampliamento dell'offerta dei servizi pubblici non di linea risponde all'esigenza di far fronte ad una domanda elevata e ampiamente insoddisfatta, soprattutto nelle aree metropolitane, di regola caratterizzate da maggiore densità di traffico e dall'incapacità del trasporto pubblico di linea e del servizio taxi a coprire interamente i bisogni di mobilità della popolazione» (AS501 - Disciplina dell'attività di noleggio con conducente, disegno di legge di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207 – pubblicata sul bollettino AGCM n. 7/2009). L'efficacia delle norme restrittive introdotte nel 2008 nella legge n. 21/1992 è stata sospesa, in un primo momento, fino al 30 giugno 2009 e tale termine è stato successivamente prorogato al 31 dicembre 2009 e poi al 31 marzo 2010. Alla scadenza del termine di sospensione del 31 marzo 2010, l'AGCM ha ribadito il proprio giudizio negativo su tali norme (AS683 - Disciplina dell'attività di noleggio con conducente – pubblicata sul bollettino AGCM n. 16/2010). Il legislatore è quindi intervenuto nuovamente e, con l'art. 2, comma 3, del decreto legge 25 marzo 2010 n. 40, ha stabilito che per la «rideterminazione dei principi fondamentali della disciplina di cui alla legge 15 gennaio 1992, n. 21[...], ed allo scopo di assicurare omogeneità di applicazione di tale disciplina in ambito nazionale, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, previa intesa con la Conferenza Unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono adottate, entro e non oltre il termine di sessanta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto, urgenti disposizioni attuative, tese ad impedire pratiche di esercizio abusivo del servizio di taxi e del servizio di noleggio con conducente o, comunque, non rispondenti ai principi ordinamentali che regolano la materia». Il termine originario (fissato al 25 maggio 2010 dal d.l. n. 40/2010) per l'adozione del decreto interministeriale è stato prorogato di anno in anno e, da ultimo, al 31 dicembre 2018. Si è dunque avuto un lungo periodo nel quale, in assenza di esplicita sospensione della

Al riguardo, si noti che il provvedimento previsto per l'esercizio del servizio di taxi è una licenza, mentre quello emanato per l'esercizio del servizio NCC è un'autorizzazione<sup>159</sup>. Le licenze e le autorizzazioni sono rilasciate dai comuni mediante espletamento di concorsi pubblici ed esclusivamente ai soggetti che abbiano la proprietà o la disponibilità in *leasing* del veicolo, che possono gestirle in forma singola o associata. Con particolare riferimento al NCC, il titolare dell'autorizzazione deve avere necessariamente la disponibilità di una sede o di una rimessa (dimostrabile con valido titolo giuridico), situata nel territorio del comune che ha autorizzato il servizio, con la possibilità di disporre di ulteriori rimesse nel territorio di altri comuni della stessa provincia o area metropolitana in cui ricade il territorio del comune autorizzante (disposizione questa introdotta con il d.l. n. 135/2018).

L'art. 8, comma 2, della l. n. 21/1992 prevede, inoltre, che la licenza/autorizzazione è riferita ad un singolo veicolo e che lo stesso soggetto non può cumulare più licenze taxi o una licenza taxi con l'autorizzazione per l'esercizio del servizio NCC; mentre, possono essere cumulate dal medesimo soggetto più autorizzazioni NCC<sup>160</sup>.

---

validità delle norme inserite nel 2008 nella legge n. 21/1992, e in attesa di un decreto interministeriale che avrebbe dovuto definire i termini entro cui considerare il fenomeno del c.d. abusivismo nel settore del trasporto pubblico non di linea, si è ingenerata una forte incertezza giuridica con esiti contrastanti in sede giurisprudenziale.

<sup>159</sup> Ai sensi dell'art. 7 della l. n. 21/1992, i titolari di licenza o di autorizzazione, al fine del libero esercizio della propria attività, possono essere inquadrate nelle seguenti figure giuridiche: (i) titolari di impresa artigiana di trasporto, iscritti all'albo delle imprese artigiane; (ii) soci di cooperative di produzione e lavoro, intendendo come tali quelle a proprietà collettiva, ovvero in cooperative di servizi; (iii) soci di consorzi tra imprese artigiane ed in tutte le altre forme previste dalla legge; (iv) imprenditori privati che svolgono esclusivamente le attività di noleggio con conducente.

<sup>160</sup> L'art. 8, comma 4, della l. n. 21/1992 prevede peraltro che *«l'aver esercito servizio di taxi in qualità di sostituto alla guida del titolare della licenza per un periodo di tempo complessivo di almeno sei mesi, ovvero essere stato dipendente di una impresa di noleggio con conducente per il medesimo periodo, costituisce titolo preferenziale ai fini del rilascio della licenza per l'esercizio del servizio di taxi o dell'autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente»*.



Con particolare riferimento ai costi per il servizio di trasporto pubblico non di linea, vi è una sostanziale differenza tra taxi e NCC, in quanto il prezzo del servizio taxi è basato su tariffe determinate dall'ente locale (nello specifico il corrispettivo è calcolato con un tassametro omologato sulla base delle tariffe stabilite a livello comunale)<sup>161</sup>. Il corrispettivo del servizio NCC, invece, è concordato direttamente tra l'utente e il conducente sebbene debba rientrare nei limiti massimi e minimi determinati a livello ministeriale dal Ministro delle infrastrutture e trasporti<sup>162</sup>.

I conducenti di veicoli, ai fini dell'ottenimento della licenza taxi o dell'autorizzazione NCC, devono essere in possesso del certificato di abilitazione professionale (rilasciato dalla motorizzazione civile) ed essere iscritti al «*ruolo dei conducenti di veicoli o natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea*» istituito presso le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura<sup>163</sup>. L'iscrizione al ruolo avviene solo dopo aver superato l'esame da parte di una commissione regionale che accerta che il conducente è in possesso dei requisiti di

---

<sup>161</sup> Le tariffe massime sono solitamente deliberate dai comuni e, salvo ipotesi eccezionali, non si ravvisano politiche di sconto sui prezzi. La tariffa è composta da un ammontare fisso iniziale pari a 2,00/3,00 euro e, eventualmente, di un importo minimo per ogni corsa. In aggiunta a tale componente, sono previste (i) una voce in funzione del tempo di sosta o in relazione alle tratte percorse al di sotto di una determinata velocità (pari a 20,00/30,00 euro orari) e (ii) un'altra voce in base ai km percorsi (0,7/1,15 euro al km) che, con particolare riferimento alle città di dimensioni più vaste come Milano, Roma, Torino o Firenze, cresce con l'aumentare del tragitto. Le voci richiamate, quindi, compongono la tariffa di base, a cui vanno aggiunti anche eventuali supplementi per il servizio notturno (pari a 2,00/3,5 euro), per il servizio festivo (pari a 1,5/2,5 euro), per la chiamata mediante radio-taxi (pari a 0,6/3,5 euro), per i bagagli trasportati (0,3/1,00 euro), per numero di passeggeri che superino le tre persone, per il trasporto di piccoli animali domestici, per il trasporto di beni ingombranti come ad esempio sci, etc. Infine, vi sono delle tariffe fisse per determinati collegamenti: si pensi ai tragitti da e verso l'aeroporto. Si veda al riguardo l'analisi di cui alla segnalazione ART al Parlamento del 21 maggio 2015, cit. *supra*.

<sup>162</sup> Art. 13 della l. n. 21/1992.

<sup>163</sup> Il certificato di abilitazione professionale è requisito indispensabile per l'iscrizione nel ruolo dei conducenti di veicoli o natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea (cfr. art. 6, comma 2, della l. n. 21/1992 e art. 80, comma 8, del decreto del Presidente della Repubblica 15 giugno 1959, n. 393).

idoneità all'esercizio del servizio «*con particolare riferimento alla conoscenza geografica e toponomastica*». L'iscrizione al ruolo deve essere richiesta non solo dal titolare della licenza/autorizzazione, ma anche dai soggetti che prestano attività di conducente di veicoli o natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea in qualità di «*sostituto del titolare della licenza o dell'autorizzazione per un tempo definito e/o un viaggio determinato, o in qualità di dipendente di impresa autorizzata al servizio di noleggio con conducente o di sostituto a tempo determinato del dipendente medesimo*»<sup>164</sup>.

Peculiarità dei servizi taxi e NCC è la possibilità per i titolari di licenza/autorizzazione di trasferire tali titoli autorizzativi a una persona designata che sia iscritta nel ruolo delle camere di commercio e che sia in possesso dei requisiti previsti *ex lege* nei casi alternativi che seguono: (i) il titolare abbia già da cinque anni la titolarità della licenza/autorizzazione, (ii) il titolare abbia più di 60 anni di età oppure (iii) il titolare sia inabile o inidoneo al servizio per malattia, infortunio o per ritiro definitivo della patente di guida. Inoltre, il trasferimento del titolo può avvenire anche in favore degli eredi appartenenti al nucleo familiare del conducente deceduto oppure, entro due anni dalla morte del *de cuius*, a soggetti terzi designati dagli eredi medesimi, sempre che i subentranti siano in possesso dei requisiti e iscritti al ruolo tenuto presso le camere di commercio (quindi siano in possesso del certificato di abilitazione professionale ed abbiano superato l'esame della commissione regionale sopra citato). In aggiunta a quanto sopra e con esclusivo riferimento ai titolari di licenza per l'esercizio del servizio di taxi, questi possono essere sostituiti alla guida, nell'orario del turno integrativo o nell'orario del turno assegnato, da chiunque abbia i requisiti di professionalità e moralità richiesti dalla normativa vigente.

---

<sup>164</sup> Art. 6, comma 6, della l. n. 21/1992.

La possibilità di sostituzione è stata estesa recentemente in alcuni casi anche al servizio NCC<sup>165</sup>.

In sintesi, la titolarità della licenza taxi e l'autorizzazione NCC può essere acquisita a seguito di concorso pubblico oppure per trasferimento del titolo che, come noto nella prassi, avviene mediante cessione o affitto dietro corrispettivo. Il costo di una licenza varia di comune in comune e le licenze più costose sono quelle vendute nei comuni più estesi<sup>166</sup>.

Ai sensi dell'art. 11 della l. n. 21/1992, sono previsti alcuni obblighi relativi alla modalità di esercizio del servizio di taxi e NCC. Nello specifico, i veicoli adibiti a taxi possono circolare e sostare liberamente nel territorio del comune di riferimento secondo quanto stabilito dai regolamenti comunali e i tassisti possono prelevare l'utente o iniziare il servizio con partenza dal territorio del comune competente (*i.e.*, il comune che ha rilasciato la licenza) e destinazione anche al di fuori del limite comunale o comprensoriale previo assenso del

---

<sup>165</sup> L'art. 10, comma 2-*bis*, della l. n. 21/1992, introdotto dal d.l. n. 135/2018, convertito con l. n. 12/2019, prevede che «I titolari di licenza per l'esercizio del servizio di taxi o di autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente di autovettura ovvero di natante, in caso di malattia, invalidità o sospensione della patente, intervenute successivamente al rilascio della licenza o dell'autorizzazione, possono mantenere la titolarità della licenza o dell'autorizzazione, a condizione che siano sostituiti alla guida dei veicoli o alla conduzione dei natanti, per l'intero periodo di durata della malattia, dell'invalidità o della sospensione della patente, da persone in possesso dei requisiti professionali e morali previsti dalla normativa vigente».

<sup>166</sup> Il costo di una licenza taxi nel Comune di Firenze è pari a circa Euro 250.000,00 (si veda in proposito l'articolo di stampa del 19 aprile 2016, reperibile al seguente [link https://corrierefiorentino.corriere.it/firenze/notizie/cronaca/16\\_aprile\\_19/taxi-via-70-licenze-elettriche-175-mila-euro-l-una-ecco-come-fare-a1284a26-0637-11e6-b64e-e9eed5302c31.shtml?refresh\\_ce-cp](https://corrierefiorentino.corriere.it/firenze/notizie/cronaca/16_aprile_19/taxi-via-70-licenze-elettriche-175-mila-euro-l-una-ecco-come-fare-a1284a26-0637-11e6-b64e-e9eed5302c31.shtml?refresh_ce-cp)), mentre la media del costo di una licenza a Roma e Milano è di Euro 150.000,00. In base a uno studio della *New York City Taxi and Limousine Commission* citato sul quotidiano online il Corriere.it, negli ultimi tre anni il valore delle licenze taxi individuali è crollato di oltre il 50%: da un milione di dollari nel 2014 a poco meno di 500 mila ad inizio 2017 ([https://www.corriere.it/economia/17\\_marzo\\_20/effetto-uber-licenze-taxi-crollate-pochi-annin-piu-50percento-790eb314-0d65-11e7-a60b-8fc97ae3c91d.shtml](https://www.corriere.it/economia/17_marzo_20/effetto-uber-licenze-taxi-crollate-pochi-annin-piu-50percento-790eb314-0d65-11e7-a60b-8fc97ae3c91d.shtml)).

conducente. Diversamente, vige una particolare disciplina – che è stata frutto di numerosi dibattiti e proteste da parte dei tassisti e che è stata in parte riformata con il recente d.l. n. 135/2018 – in forza della quale, il conducente NCC non può sostare in un posteggio di stazionamento su suolo pubblico nei comuni dove è fornito il servizio taxi; in tali comuni i veicoli NCC possono sostare solo all'interno della rispettiva rimessa. La prenotazione del servizio, tuttavia, può avvenire presso la rimessa o la sede del titolare di autorizzazione NCC *«anche mediante l'utilizzo di strumenti tecnologici»*. L'inizio e il termine di ogni singolo servizio NCC devono avvenire presso le rimesse e con ritorno alle stesse, mentre il prelevamento e l'arrivo a destinazione del passeggero possono avvenire anche al di fuori della provincia o dell'area metropolitana in cui ricade il territorio del comune che ha concesso l'autorizzazione.

Al riguardo, si rileva che, a seguito dell'intervento legislativo del d.l. n. 135/2018, convertito in l. n. 12/2019, sopra citato è stato modificato l'art. 11, comma 4, della l. n. 21/1992 con l'introduzione per i conducenti NCC dell'obbligo di compilare e conservare un foglio di servizio in formato elettronico che deve riportare *inter alia* la targa del veicolo, la data, il luogo e i chilometri di partenza e arrivo, l'orario di inizio servizio, la destinazione e l'orario di fine servizio e i dati del fruitore del servizio. Si noti, inoltre, che l'art. 11, al nuovo comma 4-*bis*, della l. n. 21/1992 prevede che *«in deroga a quanto previsto dal comma 4, l'inizio di un nuovo servizio può avvenire senza il rientro in rimessa, quando sul foglio di servizio sono registrate, sin dalla partenza dalla rimessa o dal pontile d'attracco, più prenotazioni di servizio oltre la prima, con partenza o destinazione all'interno della provincia o dell'area metropolitana in cui ricade il territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione»*. Inoltre, il successivo comma 4-*ter*, è stato inserito dal legislatore quale frutto di

compromesso tra le associazioni di categoria dei tassisti e dei conducenti NCC, prevedendo che in ogni caso è consentita la fermata sul suolo pubblico durante l'attesa del cliente che ha effettuato la prenotazione del servizio e nel corso dell'effettiva prestazione del servizio stesso. La nuova disciplina introduce una moratoria al rilascio di nuove autorizzazioni per l'esercizio di attività di NCC sul territorio nazionale fino alla realizzazione di un *Registro informatico pubblico nazionale delle imprese di taxi e di NCC* che dovrà avvenire entro il 13 febbraio 2020. L'art. 10-bis, comma 8, del d.l. n. 135/2018 affida poi a un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministero dello sviluppo economico) la disciplina dell'attività delle piattaforme tecnologiche di intermediazione tra domanda e offerta di autoservizi pubblici non di linea.

Si rileva che queste ultime novità normative e le altre regole introdotte con il d.l. n. 135/2018, che hanno modificato parzialmente l'impianto della legge quadro<sup>167</sup>, sono state *bocciate* recentemente dall'AGCM<sup>168</sup>. Peraltro, tale riforma e i relativi profili attuativi sono al

---

<sup>167</sup> *I.e.*, l'obbligo per i conducenti NCC di avere la sede e la rimessa nel comune che ha rilasciato l'autorizzazione, con la possibilità di avere ulteriori rimesse nel territorio di altri comuni della stessa provincia o area metropolitana in cui ricade il comune autorizzante; l'obbligo della prenotazione del servizio NCC presso la sede o la rimessa, anche mediante strumenti tecnologici; l'obbligo per il conducente NCC di iniziare e terminare ogni servizio presso la rimessa; l'obbligo di compilazione e tenuta del foglio di servizio in formato elettronico.

<sup>168</sup> Nello specifico, in una recentissima segnalazione al Parlamento, al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, l'Autorità Antitrust ha denunciato «*le ingiustificate distorsioni concorrenziali connesse alla disciplina del settore della mobilità non di linea e, in particolare, le restrizioni territoriali a carico dell'attività degli esercenti il servizio di NCC*» (AS1620 - Disciplina dell'attività di noleggio con conducente - pubblicata sul bollettino AGCM n. 42 del 21 ottobre 2019). Nella stessa segnalazione, l'AGCM denuncia, in linea con quanto segnalato in precedenti occasioni, la necessità di rivoluzionare la normativa della legge quadro alla luce dell'evoluzione che ha avuto il settore della mobilità non di linea negli ultimi anni, in particolare in seguito al «*massiccio intervento di strumenti tecnologici di intermediazione della domanda e dell'offerta [che] impone un allargamento della considerazione del servizio su*

vaglio del giudice amministrativo a seguito, in particolare, dell'impugnazione da parte di UBER dinanzi al TAR Lazio della circolare del Ministero dell'Interno del 28 febbraio 2019 n. 300, mediante la quale sono state interpretate le modifiche introdotte con il citato d.l. n. 135/2018<sup>169</sup>.

Si ritiene che nonostante le recenti integrazioni legislative, pochi passi sembrano essere stati fatti verso una effettiva e piena innovazione di un quadro normativo ancorato ai retaggi di una professione che oggi non riesce a convivere pacificamente con le nuove piattaforme tecnologiche di sviluppo di servizi alternativi propri della *collaborative economy*.

Come correttamente rilevato dal Consiglio di Stato (prima dell'intervento delle ultime riforme)<sup>170</sup>, la struttura della normativa di

---

“piazza”». L'Autorità richiede nuovamente al legislatore di provvedere ad una progressiva equiparazione del servizio taxi con quello NCC, mediante la definitiva eliminazione delle discriminazioni territoriali a carico dell'attività degli NCC e una modifica della normativa vigente che tenga conto dei nuovi operatori della *sharing economy* con la necessaria adozione di forme di compensazione per gli operatori tradizionali (circa gli interventi dell'AGCM e le relative proposte normative si veda il paragrafo 5.1 che segue).

<sup>169</sup> Il giudizio R.G. n. 6124/2019 è incardinato dinanzi al TAR Lazio da UBER B.V. contro il Ministero dell'Interno e nei confronti del Ministero di Giustizia, del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, nonché di una serie di federazioni e associazioni a difesa degli interessi dei conducenti del servizio taxi. Ad oggi è stata emessa l'ordinanza cautelare del TAR Lazio n. 4356 del 26 settembre 2019 che ha respinto la richiesta di misura cautelare di UBER, rinviando la questione al merito e sostenendo in via *protezionistica* quanto segue «*ritenuto, in questa fase del giudizio e fatti salvi i più opportuni approfondimenti nella più idonea sede di merito anche in ordine alle eccezioni di rito proposte, che la circolare impugnata risulta conforme alla previsione di cui all'art. 11 legge quadro 15 gennaio 1992 n. 21, come modificato ed integrato dalla legge 12/2019, nella parte in cui ha introdotto deroghe all'obbligo di rientro in rimessa con le quali il legislatore del 2019 è venuto incontro alle richieste dei gestori di servizi di NCC, introducendo elementi di maggiore flessibilità e contemperandole con la finalità di impedire pratiche di esercizio abusivo*». L'ordinanza cautelare citata è stata confermata in appello dal Consiglio di Stato con la recentissima ordinanza n. 5065 del 4 ottobre 2019 e si è in attesa della pronuncia di merito del TAR Lazio.

<sup>170</sup> Cons. Stato, sez. I consultiva, 25 novembre 2015 (numero affare 757/2015), in risposta al quesito del Ministero dell'interno – Dipartimento di pubblica sicurezza in ordine all'applicabilità della legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea e delle conseguenti sanzioni previste dagli artt. 85 e

cui alla legge quadro determina un «*sistema protezionistico della categoria*» e si basa su tre punti principali costituiti (i) dalla delimitazione del perimetro di competenza dei taxi rispetto agli NCC, (ii) dalla regolazione dei rapporti patrimoniali interni tra conducenti possessori di licenze e di autorizzazioni e (iii) dal contingentamento del mercato dei tassisti e conducenti NCC mediante l'iscrizione ad un albo professionale volto a limitare il numero dei soggetti giuridicamente abilitati all'accesso a quel mercato.

D'altro canto, è indubbio che i conducenti taxi e NCC siano oggi tenuti al superamento di una serie di prove e di accertamenti da parte delle autorità competenti che attestano la idoneità del titolare della licenza/autorizzazione e del suo sostituto a prestare i servizi quivi in esame; tali prove e i requisiti richiesti dalla legge quadro, nell'ottica del legislatore, sarebbero a presidio dello svolgimento di un servizio pubblico e – auspicabilmente – garantirebbero l'incolumità pubblica e la sicurezza dei passeggeri. Peraltro, i conducenti di taxi e NCC che dovessero violare le norme relative al prelevamento degli utenti e allo stazionamento (artt. 3 e 11 della l. n. 21/1992) incorrono in una serie di sanzioni che vanno dalla sospensione dal ruolo per un determinato periodo di tempo alla definitiva cancellazione dallo stesso<sup>171</sup>.

È altrettanto indubbio, tuttavia, che siamo di fronte a una normativa tanto restrittiva in quanto emanata in un diverso periodo storico rispetto a quello in cui ci troviamo oggi, che – nonostante gli sforzi fatti – non tiene conto delle necessità emerse con la nascita delle piattaforme dell'economia della condivisione. Peraltro, è noto come i

---

86 del Codice della Strada alle nuove forme di organizzazione e gestione telematica del trasporto di persone mediante autoservizi.

<sup>171</sup> Cfr. art. 11-*bis* della l. n. 21/1992.

comuni, a prescindere dalle moratorie previste *ex lege*<sup>172</sup>, siano restii all'indizione di concorsi pubblici per il rilascio di nuove licenze o autorizzazioni e che il mercato di riferimento sia sostanzialmente statico da anni<sup>173</sup>; al riguardo, si consideri che con specifico riferimento al servizio taxi, sono attualmente in vigore circa 20.000 licenze su base nazionale di cui circa 12.600 tra Roma e Milano<sup>174</sup> e che il mancato rilascio di nuove licenze da parte dei comuni, con l'intento di contingentarne il numero, ha determinato inevitabilmente l'aumento del valore economico delle stesse nel tempo e la conseguente entrata nel mercato di nuovi operatori solo mediante l'acquisto delle stesse a prezzi elevati e sulla base di trattative private del tutto de-regolamentate.

Le problematiche appena descritte, a cascata, si ripercuotono anche sui consumatori, specie con riguardo alle tariffe del servizio taxi che non subiscono riduzioni nel corso del tempo. L'ART<sup>175</sup> ha in proposito evidenziato come tra il 2006 e il 2014, a fronte di un aumento medio dei prezzi del 15%, nella Capitale le tariffe sono aumentate del 37%, nella città di Firenze del 29% e in quella di Milano del 23%. Inoltre, l'ART ha dimostrato che i livelli delle tariffe non sembrerebbero connessi al rapporto tra numero di taxi e densità della popolazione residente in una determinata città, mentre *«si registra, invece, una correlazione positiva tra tariffe e reddito medio della popolazione residente, ad indicazione che il servizio di taxi soddisfa principalmente taluni segmenti del mercato del trasporto locale non di linea: in particolare, quello della domanda della popolazione con*

---

<sup>172</sup> Da ultimo, appunto, la moratoria di rilascio di nuove autorizzazioni per l'esercizio dell'attività di NCC su tutto il territorio nazionale fino al 13 febbraio 2020, intervenuta con l'art. 10-*bis* del d.l. n. 135/2018.

<sup>173</sup> Cfr. Atto di segnalazione dell'ART del 21 maggio 2015 cit. *supra*.

<sup>174</sup> Cfr. AS1354 – Riforma del settore della mobilità non di linea – pubblicata nel bollettino AGCM n. 9 del 2017; Relazione annuale dell'ART al Parlamento del 2018, p. 153 e ss., reperibile al link <https://www.autorita-trasporti.it/rapporti-annuali/rapporto-annuale-2018/>.

<sup>175</sup> Atto di segnalazione dell'ART del 21 maggio 2015, cit. *supra*.



*reddito medio-alto, dell'utenza business e, in parte, quello legato al turismo. In tale segmento di mercato, la natura complessa della tariffa, la diversa combinazione delle sue componenti e gli importi diversi da città a città non consentono di stimare in anticipo il prezzo della corsa».*

Tale inadeguatezza normativa, come sopra anticipato, è stata sostenuta in più occasioni e *a gran voce* dalle autorità amministrative indipendenti (AGCM e ART), nell'ambito delle proprie attività di segnalazione al Governo e al Parlamento – si fa riferimento, da ultimo, alle segnalazioni dell'AGCM n. 1620 del 15 ottobre 2019 e n. 2782 del 10 marzo 2017 e alla segnalazione dell'ART del 21 maggio 2015<sup>176</sup> esaminate nei paragrafi che seguono – e più recentemente nel corso delle audizioni alla Camera dei deputati in relazione alla conversione in legge delle disposizioni del d.l. n. 143/2018 poi abrogato, ma confluite sostanzialmente nel d.l. n. 135/2018 sopra esaminato.

A titolo esemplificativo, l'AGCM<sup>177</sup> ha evidenziato la violazione delle norme a tutela della concorrenza nella parte in cui all'art. 3, comma 1, della l. 21/1992 è stata inserita la possibilità di prenotazione del servizio NCC non solo «*presso la rimessa*» ma anche «*presso la sede*» dell'impresa e che tale possibilità è garantita «*anche mediante strumenti tecnologici*». Secondo detta *Authority*, con la riforma si mantiene un'impostazione che lega la prenotazione dei servizi NCC ad una sede fissa (rimessa o sede dell'impresa) che non è coerente con la specificazione che tale prenotazione possa avvenire con strumenti tecnologici. Per l'AGCM, infatti, «*l'utilizzo sempre più diffuso di*

---

<sup>176</sup> Atto di segnalazione dell'ART del 21 maggio 2015, cit. *supra*.

<sup>177</sup> Audizione n. 116 del 16 gennaio 2019 dell'AGCM alla Camera dei deputati - IX Commissione Trasporti, Poste e Telecomunicazioni, sul disegno di legge “*Conversione in legge del decreto-legge 29 dicembre 2018, n. 143, recante disposizioni urgenti in materia di autoservizi pubblici non di linea*” (AC 1478). Si rammenta che il d.l. n. 143/2018 non è stato convertito in legge perché abrogato dalla l. n. 12/2019, tuttavia le medesime disposizioni sono confluite nel d.l. n. 135/2018, convertito in legge dalla citata l. n. 12/2019 come, a titolo esemplificativo, la modifica apportata all'art. 3, comma 1, della l. 21/1992 quivi in esame.

*strumenti tecnologici – quali app di intermediazione della domanda di trasporto, ma anche e-mail o messaggistica istantanea (whatsapp, sms, altro) – ha il precipuo obiettivo di consentire che la richiesta di trasporto di NCC possa essere effettuata dal cliente, e ricevuta e accettata dal vettore più vicino ovunque, attraverso dispositivi mobili come smartphone, tablet o computer portatili. Tale obiettivo di massima flessibilità nell'utilizzabilità dei servizi di mobilità non di linea, a tutto vantaggio del consumatore finale in termini di accessibilità e costi del servizio, sarebbe del tutto vanificato ove si mantenesse l'obbligo di prenotazione presso la sede o la rimessa. Il richiamo contenuto nel Decreto ai suddetti vincoli fisici in ordine alla prenotazione appare, quindi, presentare un carattere restrittivo della concorrenza».*

Ancora, l'AGCM ha rilevato l'insufficienza delle modifiche apportate all'art. 3, comma 3, e all'art. 11, comma 4, della l. n. 21/1992, in forza delle quali (i) la sede operativa e le rimesse degli operatori NCC possono essere collocate oltre che nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione anche nel territorio di altri comuni della medesima provincia o area metropolitana in cui ricade il territorio del comune citato e (ii) l'inizio e il termine di ogni singolo servizio di noleggio con conducente devono avvenire presso le rimesse, con ritorno alle stesse, mentre il prelevamento e l'arrivo a destinazione dell'utente possono avvenire anche al di fuori della provincia o dell'area metropolitana in cui ricade il territorio del comune che ha autorizzato. In proposito, per l'AGCM il legislatore si è limitato a mantenere il principio della restrizione territoriale all'attività degli NCC temperandolo con un allargamento dell'ambito di operatività alla dimensione amministrativa superiore a quella comunale (i.e., la provincia o l'area metropolitana). Inoltre, secondo l'AGCM la previsione di una moratoria per il rilascio di nuove autorizzazioni a

conducenti NCC sul territorio nazionale comporterà necessariamente «una pressione verso l'alto dei prezzi dei servizi (e/o lo scadimento della loro qualità in termini di accessibilità al servizio) a detrimento dei consumatori finali»<sup>178</sup>.

Tali utili rilievi, come quelli simili evidenziati dall'ART<sup>179</sup>, non sono stati presi in considerazione dal legislatore, il quale anziché sfruttare questo momento di dialogo con gli operatori coinvolti e prendere spunto dai suggerimenti delle autorità indipendenti interessate, ha preferito limitare le modifiche e rendere questa riforma vana, senza *alterare* l'architettura normativa del trasporto pubblico non di linea.

### **3.2 Le proposte di riforma normativa e i relativi punti deboli**

Fatta eccezione per lo *Sharing Economy Act*, illustrato dettagliatamente nel primo capitolo del presente elaborato, che riguarda una regolamentazione di tipo generale delle piattaforme della *collaborative economy*, ad oggi non sono state presentate in Parlamento proposte normative che mirino ad una riforma complessiva e strutturata del trasporto pubblico non di linea e la recente entrata in vigore del d.l. n. 135/2018 sopra citato non ha risposto a tale obiettivo.

Vi sono, tuttavia, due proposte di riforma che meritano attenzione e che si innestano nel panorama della *sharing mobility* di cui il fenomeno UBER fa parte, intersecandosi inevitabilmente con l'assenza di regolazione di quest'ultimo. Si fa riferimento, in particolare, alla proposta di legge A.C. n. 859 presentata alla Camera dei deputati il 3

---

<sup>178</sup> AS1620 - Disciplina dell'attività di noleggio con conducente, cit. *supra*.

<sup>179</sup> Audizione n. 1601 del 16 gennaio 2019 del Presidente dell'ART alla Camera dei deputati - IX Commissione Trasporti, Poste e Telecomunicazioni, sul disegno di legge “*Conversione in legge del decreto-legge 29 dicembre 2018, n. 143, recante disposizioni urgenti in materia di autoservizi pubblici non di linea*” (AC 1478).

luglio 2018 concernente le «*disposizioni per la promozione dell'utilizzo condiviso di veicoli privati (car sharing)*» e la proposta di legge A.C. n. 930 presentata alla Camera dei deputati il 13 luglio 2018 concernente le «*disposizioni per la promozione dell'uso condiviso di veicoli privati*»<sup>180</sup>. Sebbene le due proposte abbiano titoli formalmente identici, l'una riguarda il *car sharing* (A.C. n. 859) e l'altra il *car pooling* (A.C. n. 930)<sup>181</sup>: «*si tratta di nuove forme di trasporto, non espressamente disciplinate nell'ordinamento, ma praticate nella realtà economica, riconducibili ai principi della cosiddetta sharing economy che promuove l'uso condiviso e ottimizzato delle risorse private in un'ottica di maggiore efficienza e di migliore compatibilità ambientale ed economica*»<sup>182</sup>.

Come ampiamente illustrato nel primo capitolo, si ritiene che il percorso normativo ideale che un legislatore *illuminato* dovrebbe seguire è quello di prevedere una normativa di rango generale in materia di *sharing economy* ed una settoriale che disciplini il mercato specifico di riferimento: nel caso di specie la mobilità condivisa. Ebbene, pur in assenza di una legge quadro attualmente in vigore sulla *sharing economy* (si ricorda che lo *Sharing Economy Act* è ad oggi fermo in Parlamento e non vi sono ulteriori proposte presentate), i due disegni di legge in esame hanno certamente il merito di fornire una definizione e

---

<sup>180</sup> Le due proposte sono state assegnate alla commissione parlamentare competente (IX Trasporti) rispettivamente il 5 dicembre 2018 e il 12 dicembre 2018. I documenti relativi alle proposte citate sono reperibili al seguente link istituzionale <https://temi.camera.it/leg18/dossier/OCD18-11448/disciplina-uso-condiviso-non-professionale-veicoli-privati-titolo-gratuito.html>.

<sup>181</sup> La proposta di legge A.C. n. 930 riprende in parte significativa, integrandoli, i contenuti della proposta di legge in materia di *car pooling* nel testo derivante dall'esame svolto in una precedente legislatura e il cui *iter* non è stato portato a compimento (proposta di legge A.C. n. 2436, presentata alla Camera dei deputati il 6 giugno 2014).

<sup>182</sup> Cfr. dossier n. 86 (scheda di lettura) del 23 gennaio 2019 del Servizio Studi della Camera dei deputati (XVIII legislatura), *Disciplina dell'uso condiviso, non professionale, di veicoli privati a titolo gratuito A.C. 859, A.C. 930*.

un inquadramento giuridico dei fenomeni dell'economia della condivisione applicati al trasporto urbano ed extraurbano. Viene, infatti, definito il concetto di *car pooling* ossia «una modalità di trasporto non professionale consistente nell'uso di veicoli privati condiviso tra due o più utenti che devono percorrere uno stesso itinerario, o parte di esso, messi in contatto tramite le piattaforme di intermediazione fornite dai gestori» e quello di *car sharing* quale «uso di un veicolo privato che viene messo in condivisione dal proprietario in favore di soggetti terzi che lo utilizzano a fini privati».

Circa la prima proposta sopra richiamata (A.C. n. 930) relativa al *car pooling*, essa ha l'intento di inquadrare giuridicamente realtà quali BlaBlaCar e, nello specifico, ha la finalità di sviluppare «un sistema di mobilità basato sull'uso condiviso di veicoli privati che, applicato su ampia scala, comporti una notevole riduzione dei costi di viaggio e del numero delle vetture in circolazione, della congestione del traffico e dell'impatto ambientale e che si configuri come strumento di mobilità sostenibile». In base al contenuto della proposta, è chiarito che il *car pooling* è da ricondursi all'istituto civilistico del contratto di trasporto gratuito di cui all'art. 1681, comma 3, del c.c. e non configura attività di impresa per il trasporto di persone<sup>183</sup>. L'utente che offre il trasporto (o utente operatore), infatti, non deve ricavare un profitto economico mediante l'attività svolta tramite la piattaforma, tenuto conto della natura degli itinerari offerti, della loro frequenza, del numero degli utenti fruitori trasportati e della compartecipazione alle spese richiesta, pena la sospensione temporanea o l'interdizione definitiva dalla

---

<sup>183</sup> Risulta condivisibile tale impostazione, anche alla luce di quanto contenuto nel dossier n. 86 (scheda di lettura) del 23 gennaio 2019 del Servizio Studi della Camera dei deputati, cit. *supra*, giacché secondo le volontà del legislatore non si tratterebbe di mero trasporto di cortesia (connotato anche questo dall'assenza di una controprestazione, ma che si differenzia dal trasporto gratuito in quanto nel trasporto di cortesia non vi è alcun rapporto giuridico tra il trasportato e il vettore).

piattaforma da parte del gestore (cfr. art. 4, comma 5, della proposta di legge in esame).

Si prevede espressamente che le spese di viaggio siano condivise tra gli utenti mediante *forme di compartecipazione* e che il gestore della piattaforma possa richiedere una commissione aggiuntiva a carico dell'utente fruitore<sup>184</sup>. Nello specifico, ai sensi dell'art. 3, commi 2 e 3, della proposta di legge A.C. n. 930, «2. Sono ammesse forme di compartecipazione alle spese di viaggio condivise tra gli utenti. La quota di compartecipazione a carico dell'utente fruitore è determinata dall'utente operatore e indicata nella piattaforma di intermediazione. Tale importo è aumentato dell'eventuale commissione applicata dal gestore ai sensi dell'articolo 4, comma 3, ed è espressamente accettato dall'utente fruitore. 3. La compartecipazione di cui al comma 2 non eccede il costo complessivo del trasporto per l'itinerario concordato e non determina profitti per l'utente operatore. In ogni caso, l'ammontare complessivo della compartecipazione a carico degli utenti fruitori non supera il 90 per cento dell'importo previsto dalle tabelle dell'Automobile Club d'Italia per l'itinerario concordato, al netto dell'eventuale commissione d'intermediazione, di eventuali pedaggi per strade, autostrade, soste e imbarco del veicolo su treni e traghetti».

Al riguardo, tuttavia, non è chiaro se il parametro adottato sia idoneo ad escludere un profitto per il conducente. Come correttamente evidenziato, infatti, dal Servizio Studi della Camera dei deputati<sup>185</sup>

---

<sup>184</sup> La proposta di legge in esame, all'art. 2, definisce il ruolo dell'utente fruitore quale soggetto che utilizza il veicolo condiviso dall'utente operatore, a fronte del pagamento di una somma a titolo di compartecipazione alle spese con questo concordate attraverso la piattaforma. L'utente operatore, invece, è definito come il soggetto che, mediante la piattaforma, si offre di trasportare uno o più utenti fruitori lungo un medesimo itinerario o parte di esso, con un veicolo idoneo, a fronte del pagamento di una somma a titolo di compartecipazione alle spese sostenute, non eccedente i costi di trasporto e che non determini un profitto per l'attività svolta.

<sup>185</sup> Cfr. <https://temi.camera.it/leg18/dossier/OCD18-11448/disciplina-uso-condiviso-non-professionale-veicoli-privati-titolo-gratuito.html>.

occorre valutare la congruità degli importi che risultano dall'applicazione del parametro di calcolo ACI in ragione della necessità di assicurare esclusivamente la copertura delle spese, evitando benefici economici ulteriori per il vettore. In particolare *«andrebbe valutato se l'importo così risultante debba intendersi come spesa complessiva massima rimborsabile (da dividersi tra i vari soggetti che partecipano al trasporto condiviso, incluso il vettore) ovvero come massimo importo pro capite. Allo stesso modo andrebbe valutato se e in che misura tali limiti debbano essere presi in considerazione da parte delle piattaforme»*.

Ad avviso di chi scrive, l'assenza di tale verifica evidenzerebbe nel *car pooling* analoghe criticità a quelle riscontrate con UberPop, permettendo agli utenti che forniscono il passaggio di ricavare un profitto e trasformare così la propria attività "di cortesia" in attività imprenditoriale, senza all'uopo essere in possesso delle licenze/autorizzazioni richieste dalla l. n. 21/1992 (tanto dibattute per UberPop). Inoltre, si noti che l'art. 3 della proposta, per come formulato attualmente, legittima la strategia applicata recentemente dalla piattaforma BlaBlaCar, in forza della quale, il gestore della piattaforma richiede necessariamente un abbonamento al servizio per usufruire/dare il passaggio, come avviene sostanzialmente per UBER (nel quale la piattaforma trattiene una parte del corrispettivo pagato per il servizio di intermediazione svolto da UBER). Sulla scia di tali ultime considerazioni, ci si chiede se vi sia ancora necessità di tenere fuori dalla regolamentazione anche realtà come UBER e se il legislatore non possa fare uno sforzo per introdurre una disciplina *ad hoc* che possa mediare gli interessi di piattaforma e utenti.

La proposta A.C. n. 930 sul *car pooling* quivi in esame presenta, inoltre, un *vulnus* non trascurabile nell'art. 4, comma 5, laddove stabilisce che l'attività di vigilanza della correttezza generale delle

condotte degli utenti fruitori ed operatori spetta esclusivamente al gestore della piattaforma anche prevedendo – in base alla gravità e al numero delle violazioni poste in essere dagli utenti – la possibilità di sospendere o interdire in via definitiva l’accesso al servizio di cui alla piattaforma. Al riguardo, si rileva che certamente nell’ambito di un rapporto contrattuale determinate condotte, poste in essere in violazione di legge o degli obblighi contrattuali quali quelli inseriti in termini e condizioni generali di utilizzo di un servizio, determinerebbero la risoluzione di diritto del contratto e la facoltà per il gestore della piattaforma di non permettere nuovi accessi di quell’utente alla piattaforma medesima. Tuttavia, il ruolo di vigilanza *tout court* andrebbe, ad avviso di chi scrive, assegnato ad un soggetto terzo ed esterno in grado di sanzionare diversamente determinate condotte (si veda in proposito il paragrafo 4 del terzo capitolo).

Risulta, invece, condivisibile la formula presente nella proposta volta ad identificare il gestore della piattaforma quale *agente provvisorio di raccolta*, che riceve i pagamenti in nome e per conto degli utenti operatori e corrisponde a questi ultimi le somme per le spese sostenute (trattenendo l’ammontare della commissione prevista per il gestore stesso), nonché si condivide l’obbligo di eseguire i pagamenti attraverso sistemi di pagamento elettronico che ne assicurino la tracciabilità.

La seconda proposta sopra richiamata (A.C. n. 859 inerente al *car sharing*) si reputa di scarso rilievo e impatto pratico rispetto alle piattaforme attualmente presenti nel mercato della *sharing mobility*. L’intento perseguito da tale iniziativa legislativa è quello di introdurre una disciplina normativa *ad hoc* per la condivisione di veicoli privati che rimangono fermi nel proprio *parco macchine*; si intende così renderli usufruibili ad altri privati mediante l’utilizzo di una piattaforma e prevedendo un mero rimborso per le eventuali spese e i maggiori costi



sostenuti dal proprietario. Tale servizio – secondo i proponenti – si andrebbe ad affiancare all'unica forma attualmente esistente di *car sharing*, ossia quella che consente la prenotazione di autovetture o motocicli di un ente terzo (ad esempio un'amministrazione pubblica o una società) entro un confine preciso dell'ambito urbano, che tuttavia è presente in poche grandi aree metropolitane (si pensi alla flotta di veicoli Enjoy e Car2Go diffuse nelle città di Milano e Roma). Le finalità esplicitate nell'art. 1, comma 2, della proposta sono, infatti, «a) *l'uso più efficiente del parco di veicoli privati circolanti e la contestuale diminuzione del numero medio di veicoli privati parcheggiati e non utilizzati; b) la progressiva riduzione del numero di veicoli di proprietà privata individuale; c) un migliore e più razionale impiego degli spazi urbani*».

La proposta prevede che i proprietari dei veicoli che sono messi in condivisione possono ricevere dalla piattaforma un «rimborso per le maggiori spese sostenute» che viene declinato come rimborso per (i) «*la circolazione del veicolo*», computato sulla base dei costi chilometrici di esercizio calcolati in base alle tabelle nazionali elaborate dall'ACI, (ii) il pagamento della sosta, del pedaggio per strade e autostrade e per sanzioni amministrative per violazioni del codice della strada commesse durante l'utilizzo del veicolo, (iii) «*i costi derivanti dall'adeguamento del veicolo ai fini dell'utilizzazione tramite le piattaforme [...] e da ogni altra modifica necessaria ai fini dell'uso condiviso del veicolo, maggiorati in ragione delle quote richieste per l'iscrizione e per l'abbonamento alle piattaforme nonché degli oneri sostenuti per il pagamento del premio dell'assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile derivante dalla circolazione del veicolo*»<sup>186</sup>.

---

<sup>186</sup> Cfr. art 2, comma 5, della proposta n. A.C. 859.

I proprietari non possono, invece, richiedere un corrispettivo con finalità di guadagno economico<sup>187</sup>.

Anche in tale proposta la condivisione può avvenire tramite piattaforma e si prevede che il relativo gestore, che agisce quale agente provvisorio di raccolta dei pagamenti<sup>188</sup>, stabilisca in modo chiaro e trasparente le tariffe per l'uso condiviso del veicolo, determinate anche in relazione ai parametri di percorrenza chilometrica e al tempo d'uso del veicolo stesso.

La proposta in esame ha una serie di evidenti limiti. Il primo limite formale è che la condivisione del *veicolo* sembra pensata e limitata alle sole autovetture e non anche ad altri mezzi di trasporto che rimangono inutilizzati (ad esempio motocicli, scooter ecc.)

Più nella sostanza, non si comprende come si possa risalire alla responsabilità della sanzione amministrativa eventualmente comminata dalle autorità competenti a chi aveva in uso il veicolo in quel determinato momento (ad esempio questo è possibile tramite piattaforme come Enjoy e Car2Go, le quali hanno un'infrastruttura tecnologica aziendale in grado di ricostruire gli orari e le condotte lesive del codice della strada commesse dagli utenti). Non è nemmeno condivisibile che le tariffe siano indicate in modo «*chiaro e trasparente*» dal gestore della piattaforma per poter essere considerate competitive rispetto ad altri servizi analoghi offerti da compagnie tradizionali di noleggio o che, in ogni caso, celino un guadagno in capo al proprietario<sup>189</sup>.

---

<sup>187</sup> Cfr. art. 2, comma 6, della proposta n. A.C. 859.

<sup>188</sup> I pagamenti, anche in questo caso, devono avvenire esclusivamente mediante sistemi di pagamento elettronico che ne garantiscano la tracciabilità (art. 3, comma 5, della proposta n. A.C. 859).

<sup>189</sup> Una delle poche piattaforme di condivisione oggetto di disciplina di cui alla proposta n. A.C. 859 operativa attualmente in Italia è *Auting* la quale prevede la possibilità per un privato di mettere a disposizione la propria autovettura in favore di terzi dietro pagamento di un *rimborso* da parte della piattaforma medesima (nelle condizioni contrattuali vigenti il 70% dell'importo corrisposto dall'utente è versato

Tali aspetti andrebbero regolati e soprattutto sottoposti ad un controllo a monte da parte di soggetti terzi alla piattaforma e agli utenti. Si ritiene, quindi, necessario rivedere alcune previsioni della proposta in esame al fine di evitare l'insorgere di contenziosi tra il gestore della piattaforma e gli utenti iscritti o direttamente tra il proprietario e l'utilizzatore del veicolo.

In conclusione, da una ricerca sul mercato attuale delle piattaforme della *sharing mobility*, esistono pochi casi che necessitano di una disciplina *ad hoc* quale quella appena esaminata. Sebbene utile per la definizione del fenomeno, rischierebbe di non influire sul mercato citato e di rimanere limitata ad alcune ristrette ipotesi, lasciando prive di regolamentazione fenomeni più rilevanti quale quello di UBER.

Ad avviso di chi scrive, le proposte presentate<sup>190</sup> dovrebbero essere riunite in un'unica iniziativa legislativa che non solo definisca e disciplini compiutamente i fenomeni del *car sharing* e del *car pooling*, ma che riorganizzi anche innovandola la disciplina del trasporto pubblico non di linea, prevedendo l'affiancamento di forme di trasporto privato a titolo professionale, come proposto anche dalle autorità indipendenti, AGCM ed ART (paragrafo 5 che segue).

#### **4. UBER di fronte ai giudici**

*«È noto che, rispetto all'assetto delineato dalla legislazione statale in vigore, che risale nei suoi tratti essenziali al 1992,*

---

dalla piattaforma al proprietario, mentre il 30% è trattenuto dalla piattaforma). Come è possibile verificare dal sito internet, alcune auto sono messe in condivisione dai privati ad un prezzo particolarmente elevato rispetto ai prezzi medi di noleggio delle compagnie tradizionali per la stessa tipologia di vettura (cfr. <https://auting.it>).

<sup>190</sup> Ad oggi il dibattito parlamentare sulle proposte citate è ancora ad uno stadio embrionale e l'Osservatorio Nazionale sulla Sharing Mobility ha avviato una consultazione interna tra i membri per portare il proprio punto di vista sulle iniziative legislative in corso (Cfr. <http://osservatoriosharingmobility.it/e-partito-in-comm-trasporti-lesame-dei-ddl-recanti-promozione-delluso-condiviso-di-veicoli-privati/>).

*l'evoluzione tecnologica, e i cambiamenti economici e sociali conseguenti, suscitano questioni variamente discusse non solo nelle sedi giudiziarie, ma anche presso le autorità indipendenti e le istituzioni politiche, per la pluralità degli interessi coinvolti e i profili di novità dei loro intrecci. Del resto, con riguardo ad alcune modalità di trasporto a chiamata mediante applicazioni informatiche, interrogativi analoghi a quelli oggi posti a questa Corte sono attualmente in discussione anche in seno all'Unione europea, in molti degli Stati che ne fanno parte, nonché in numerosi altri ordinamenti in tutto il mondo. Nel contesto di un dibattito così animato, relativo a fenomeni la cui diffusione è grandemente agevolata dalle nuove tecnologie, è comprensibile che, soprattutto dalle aree metropolitane più direttamente interessate, si levi la domanda di un inquadramento giuridico univoco e aggiornato. È dunque auspicabile che il legislatore competente si faccia carico tempestivamente di queste nuove esigenze di regolamentazione»<sup>191</sup>.*

Quello appena riportato è il monito fornito nel 2016 dalla Corte Costituzionale rimasto, tuttavia, privo di riscontro attuativo da parte del Legislatore. Nel caso di specie, la Corte è stata chiamata a valutare la legittimità costituzionale di una norma regionale (art. 1 della legge della Regione Piemonte 6 luglio 2015, n. 14)<sup>192</sup>, che ha introdotto una disposizione in forza della quale il servizio di trasporto di persone, che prevede la chiamata con qualunque modalità di un autoveicolo con l'attribuzione di corresponsione economica, possa essere esercitato esclusivamente dai soggetti che svolgono il servizio di taxi o di NCC, pena l'applicazione delle sanzioni amministrative previste per

---

<sup>191</sup> Corte Cost. 15 dicembre 2016 n. 265

<sup>192</sup> Legge recante «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)».

l'esercizio abusivo di tali servizi (*i.e.*, gli artt. 85 e 86 del codice della strada).

La Corte, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale della disposizione richiamata per una *invasione* nell'ambito della tutela della concorrenza, riservato alla competenza statale, ha espresso l'indubbia esigenza di procedere quanto prima alla regolamentazione del fenomeno delle nuove tecnologie applicate al settore del trasporto pubblico non di linea mediante una normativa univoca e aggiornata.

Oltre alla pronuncia sopra richiamata, negli ultimi anni si sono succedute numerose sentenze di fori italiani e non, che hanno visto come protagonista il servizio UberPop ed hanno prevalentemente ritenuto tale servizio come contrario alla normativa vigente, prevedendone in alcuni casi l'interdizione. Con riferimento, poi, alla giurisprudenza italiana, le ultime pronunce sono, invece, relative ai diversi servizi offerti da UBER nell'ambito delle attività svolte dagli NCC (quali UberBlack ed altre analoghe).

Nei paragrafi che seguono si intende, pertanto, esaminare alcune pronunce rilevanti anche al fine di comprendere come e se sia possibile superare i limiti previsti dalla disciplina legislativa vigente e proporre soluzioni regolatorie utili per le parti coinvolte.

#### **4.1 L'intervento della giurisprudenza nazionale**

I giudici italiani si sono confrontati in numerose occasioni con l'interpretazione della legislazione vigente in relazione alle dinamiche del mercato in cui opera il gruppo UBER.

La maggior parte delle pronunce si concentrano sulla individuazione dell'attività svolta da UBER quale compimento di atti di concorrenza sleale ai sensi dell'art. 2598, n. 3, c.c., vale a dire quella pratica mediante la quale il soggetto si avvalga «*direttamente o*

*indirettamente di ogni altro mezzo non conforme ai principi della correttezza professionale e idoneo a danneggiare l'altrui azienda».*

Di seguito si espongono quelle di maggiore interesse.

La città di Milano ha visto per prima il fenomeno UBER: UberBlack è arrivato nel 2013 e ha provocato le prime reazioni di tipo amministrativo. Il Comune di Milano, infatti, nel 2013 ha emanato una determinazione dirigenziale<sup>193</sup>, mediante la quale – in via cautelativa – ha chiarito che la normativa che disciplina il servizio di trasporto pubblico non di linea è rappresentata dalla l. n. 21/1992 e dal codice della strada. Tale chiarimento aveva l'intento di ribadire che, nonostante il progresso tecnologico e la diffusione in quel periodo di *smartphone* e di applicazioni mobili mediante le quali usufruire di servizi, le disposizioni di cui alla legge quadro rimanevano invariate (al riguardo, infatti, l'uso di UberBlack generava il dubbio circa la possibilità che con la richiesta di trasporto attraverso l'*app*, non dovesse essere più applicabile la regola dell'inizio e fine del servizio NCC all'interno della rimessa). Alcuni soggetti interessati alla diffusione dell'attività di UBER hanno, quindi, impugnato la determina di fronte al TAR Milano<sup>194</sup>, il quale ha emesso due pronunce<sup>195</sup> che hanno legittimato il servizio svolto da UBER. Nello specifico, il TAR adito ha ritenuto che la determina del Comune di Milano violi i precetti di rango costituzionale e di diritto dell'Unione Europea quali la libertà di iniziativa economica e la tutela della concorrenza e risulti un atto amministrativo *irrazionale* rispetto al progresso tecnologico di cui il

---

<sup>193</sup> Determinazione dirigenziale del Comune di Milano n. 209/2013 del 29 luglio 2013, avente ad oggetto «*Servizio di autonoleggio da rimessa con conducente a mezzo autovettura – modalità, limiti operativi e prescrizioni vigenti*».

<sup>194</sup> Ricorso r.g. n. 2210 del 2013, proposto da A.N.I.Tra.V. – Associazione Nazionale Imprese di Trasporto Viaggiatori e altri.

<sup>195</sup> Decreto n. 1105 del 23 ottobre 2013 e ordinanza n. 1131 del 24 ottobre 2013 del TAR Lombardia (Milano).

servizio di trasporto può beneficiare<sup>196</sup>. Nelle more della pronuncia di merito del giudice amministrativo la determinazione in esame è stata revocata dal Comune di Milano e, successivamente, sono aumentate le contestazioni da parte delle associazioni a difesa degli interessi dei conducenti dei taxi. Al contempo, non trovando il servizio UberBlack una diffusione rilevante sul territorio milanese, ha cominciato a farsi spazio il diverso servizio di UberPop e ad estendersi anche alle città di Roma, Genova, Torino, Padova e Firenze.

In tale contesto e nella completa inerzia legislativa, il Tribunale di Milano nel 2015 ha emesso un precedente di rilievo confrontandosi in maniera approfondita con le tesi espresse da UBER<sup>197</sup>. La controversia ruota attorno a una questione giuridica principale consistente nella comparabilità concorrenziale del servizio UberPop al servizio pubblico svolto dai conducenti taxi: qualora si volesse considerare UberPop come servizio assimilabile al servizio dei taxi il relativo esercizio sarebbe abusivo. Le motivazioni addotte dalla difesa di UBER per spiegare che non si è verificato alcun atto di concorrenza sleale erano le seguenti: (i) UberPop non è un servizio di trasporto pubblico in quanto gli autisti non sono tenuti a fornire il trasporto ai richiedenti, (ii) mediante l'uso dell'*app* si producono effetti benefici sulla comunità (abbattimento dell'inquinamento e dei costi di utilizzo delle auto private), (iii) l'importo che la piattaforma trasferisce al

---

<sup>196</sup> «[...] sembra del pari irrazionale alla luce del progresso della tecnica che, dopo la conclusione di una corsa, il conducente, che immediatamente dopo riceva in via telematica altra richiesta, debba necessariamente fare ritorno alla propria rimessa ovvero a quella che sia stata indicata anziché raggiungere direttamente il cliente in attesa, fermo restando il divieto di stazionamento sulle aree pubbliche» (cfr. decreto del TAR Milano n. 1105 del 23 ottobre 2013).

<sup>197</sup> Trib. Milano, Sez. spec. Impresa, del 25 maggio 2015, con note di B. CALABRESE, *Applicazione informatica di trasporto condiviso e concorrenza sleale per violazione di norme pubblicitiche*, cit. *supra*; O. SALVETTI, *Applicazione UBER POP, servizio pubblico di trasporto non di linea e concorrenza sleale per violazione di norme pubblicitiche*, in *Ridare.it*, fasc., 14 marzo 2016.

conducente è un mero *rimborso* per l'attività svolta (UBER a tal fine invoca le tabelle ACI sostenendo che si tratta di un rimborso spese per i costi della benzina, per il tempo impiegato nel percorrere il tragitto e per il mantenimento in efficienza del veicolo, (iv) la mera violazione delle regole pubblicitarie non sarebbe sufficiente a giustificare la presenza di un atto di concorrenza sleale, (v) in ogni caso, anche laddove si trattasse di concorrenza sleale dovrebbero essere rispettati i principi di libera iniziativa economica tutelati dalla Costituzione. Il Tribunale di Milano, nel riprendere integralmente le considerazioni delle controparti (cooperative, consorzi e associazioni a difesa dei tassisti), ha fornito una interpretazione analogica dei principi di cui alla normativa vigente ed ha ritenuto che UBER fornisce un vero e proprio servizio di trasporto pubblico non di linea. Secondo i giudici milanesi il servizio UberPop è assimilabile a servizio svolto da radio-taxi, che mette in contatto domanda e offerta: *«sostanzialmente il servizio viene poi effettivamente svolto in favore di chiunque scelga di avvalersene, così come accade anche per chi decida di scaricare app che organizzano in maniera del tutto analoga il servizio svolto da titolari di licenze taxi o di ricorrere alle centrali telefoniche radiotaxi»*. Ad avviso del Tribunale, poi, la previsione di corrispettivi per i conducenti UBER in base al meccanismo del *surge-pricing* rivela la fissazione di tariffe sensibilmente più basse di quelle applicate dai conducenti taxi (decise dalle autorità competenti) e un evidente risparmio per gli utenti. I conducenti di taxi diversamente devono sostenere altri costi per il rispetto delle normative loro applicabili quali a titolo esemplificativo i costi per l'acquisto di un veicolo dedicato all'uso di terzi, quelli per l'installazione di tassametri e quelli per la stipula di contratti assicurativi per usi professionali di importo e garanzie superiori ad un contratto di assicurazione per veicolo destinato ad uso proprio. Per il Tribunale di Milano *«tali rilievi consentono dunque di confermare che*



*la mancanza di titoli autorizzatori e l'operatività degli autisti di UBER POP al di fuori degli oneri imposti dal regime amministrato dell'attività comportano un effettivo vantaggio concorrenziale in capo alle società resistenti che concorrono nel loro insieme a definire un comportamento non conforme ai principi della correttezza professionale e idoneo a determinare uno sviamento di clientela indebito».* Il Tribunale di Milano, inoltre, ritiene che vi sia un interesse pubblico alla regolamentazione del servizio in via non differenziata rispetto al servizio di taxi, giacché sussiste un interesse alla tutela della sicurezza dei cittadini (come appunto il controllo del conducente e del veicolo e la necessità di prevedere delle misure assicurative idonee per il tipo di attività svolta). Con riferimento, poi, agli interventi in giudizio di altre parti a favore delle tesi di UBER (e.g., Altroconsumo), volti a ribadire la necessità di tener conto dei diritti dei consumatori, l'abbattimento dei costi nel mercato del trasporto non di linea assicurato dalle nuove piattaforme e i benefici concorrenziali ottenuti nel mercato citato, il Tribunale di Milano replica che non sembrerebbe dimostrato alcun vantaggio in capo ai consumatori in quanto, con la piattaforma UBER, sembrerebbe possibile raggiungere un incremento del prezzo della corsa fino al 500% in base al sistema del *surge-pricing*. In conclusione, per i giudici milanesi UBER ha commesso un illecito concorrenziale ex art. 2598 n. 3 c.c. poiché, con il servizio UberPop, si rivolge alla stessa platea di utenti dei taxi e acquisisce un vantaggio competitivo derivante dall'applicazione di prezzi molto più bassi<sup>198</sup>. Il

---

<sup>198</sup> Il Tribunale di Milano ritiene, inoltre, che *«la mancata soggezione degli autisti UBER POP ai costi inerenti al servizio taxi innanzi menzionati consente pertanto l'applicazione di tariffe sensibilmente minori rispetto a quelle del servizio pubblico e non praticabili dal tassista. L'illecito sviamento così determinato di fatto comporta dunque un'alterazione dell'adeguatezza del tariffario imposto ai tassisti in quanto modifica anche il quadro complessivo dei fattori economici che concorrono a determinarlo in concreto (aumento incontrollato dell'offerta) e determina altresì l'ulteriore profilo di scorrettezza concorrenziale consistente nella sottrazione degli autisti UBER POP dagli altri oneri e limiti cui i tassisti sono vincolati (rispetto di*

Tribunale di Milano ha conseguentemente deciso di inibire l'utilizzo del servizio UberPop e dei servizi ad esso assimilabili a livello nazionale<sup>199</sup>.

Ad analoghe conclusioni è giunto il Tribunale di Torino nel 2017<sup>200</sup>, che ha ritenuto configurarsi un illecito concorrenziale da parte di UBER nei confronti delle compagnie che offrono il servizio taxi. Nello specifico, i giudici hanno dapprima accertato la sussistenza di un rapporto di concorrenza tra UBER e i propri *drivers* da un lato e i conducenti taxi dall'altro<sup>201</sup> e, in seguito, hanno ricondotto l'attività dei conducenti UBER in quella vietata dall'art. 2598, n. 3, c.c.

---

*turni prefissati anche in orari in cui la domanda è minore) e che incidono anch'essi sulla redditività dell'attività economica di questi ultimi».*

<sup>199</sup> A pochi mesi di distanza dalla sentenza appena esaminata, la medesima sezione è tornata a pronunciarsi sulla vicenda UBER (cfr. Trib. Milano, Sez. spec. Impresa, del 9 luglio 2015, con nota di A. DONINI, *Regole della concorrenza e attività di lavoro nella on demand economy: brevi riflessioni sulla vicenda Uber*, cit. *supra*, p. 46). Si evidenzia, inoltre, l'esistenza di alcune pronunce dei Giudici di Pace che sono giunti a conclusioni opposte (e più clementi) rispetto a quelle del Tribunale di Milano. In particolare, con pronuncia del Giudice di Pace di Milano del 7 novembre 2013 n. 113858, UBER ha ottenuto una pronuncia favorevole: nel caso di specie ad avviso del Giudice la sanzione era stata erogata ingiustamente al conducente per motivi tecnici in quanto le norme della legge quadro che riguardavano la condotta da sanzionare erano state oggetto di sospensione dal legislatore (efficacia sospesa dalle modifiche introdotte con il d.l. n. 207/2008). Inoltre, per il Giudice di Pace di Milano: (i) il cellulare deve essere considerato quale "sede operativa" del *driver* di UBER, quindi quest'ultimo, non essendo in possesso di una sede o una rimessa, utilizza lo *smartphone* come strumento di lavoro, e (ii) UBER agisce come segreteria telefonica della sede, quindi quale intermediario tra il conducente e il passeggero. In senso favorevole a UBER, si veda anche la sentenza n. 1760 depositata il 17 aprile 2015 del Giudice di Pace di Torino.

<sup>200</sup> Trib. Torino, sez. I, 22 marzo 2017, n. 1553, con nota di G. RESTA, *Uber di fronte alle corti europee*, in *Diritto dell'Informazione e dell'Informatica* (II), fasc. 2, 2017, p. 330.

<sup>201</sup> Secondo il Tribunale di Torino «*altrettanto incontestabile è che siano operatori commerciali anche i conducenti reclutati da UBER, schermati peraltro dietro il paravento di una società che appare "esterovestita" sulla base delle ricevute emesse. La condotta è dunque unitaria e posta in essere in forza del medesimo disegno commerciale, da ricondursi direttamente ad UBER ed alla sua intenzione di generare profitto, dovendosi ancora sottolineare che quest'ultima: riceve direttamente il pagamento della corsa; gestisce l'applicazione e la messa in contatto di conducenti ed utenti del servizio; seleziona gli autisti; rilascia le ricevute; si avvantaggia economicamente in modo diretto ed indiretto. Dunque, UBER si pone sul mercato del trasporto pubblico non di linea al pari di qualsivoglia radiotaxi, società, cooperativa o consorzio di tassisti e, anzi, come si è detto in precedenza, ad essa sono riferibili*

Nello stesso anno il Tribunale di Roma<sup>202</sup> ha affrontato il caso UBER con una pronuncia a favore di quest'ultimo. In tale controversia le criticità sono emerse in relazione al servizio UberBlack e ad altri servizi analoghi (e.g., UberX, UberSuv, UberXL, UberLux) e alla tecnologia utilizzata dal *driver* in possesso di autorizzazione NCC, che tramite l'applicazione individua la richiesta dell'utente e preleva il cliente prima di rientrare in rimessa nel luogo in cui questo è geolocalizzato. La pronuncia quivi in esame è stata resa in un contesto normativo in forza del quale era sospesa l'efficacia delle disposizioni legislative che prevedono l'obbligo per gli esercenti il servizio NCC di stazionamento del veicolo all'interno della rimessa e di ricevere le prenotazioni presso la rimessa medesima. Nel caso di specie, i Giudici hanno ritenuto che non costituisse atto di concorrenza sleale la prestazione del servizio di trasporto pubblico non di linea con l'uso della app UberBlack e di quelle analoghe.

\*\*\*

*Last but not least*, degno di nota è un parere espresso nel 2015 dal Consiglio di Stato<sup>203</sup> sulla disciplina di cui alla l. n. 21/1992 che – sebbene reso al di fuori di una controversia e in sede consultiva – inquadra dettagliatamente e in maniera più che condivisibile gli istituti

---

*una globale organizzazione di tipo imprenditoriale ed una serie di attività ben più strutturate e complesse di quelle comunemente svolte da entità di radio-taxi. Quindi, non può condividersi il rilievo delle parti attrici, secondo cui il servizio UberPop non rappresenterebbe un servizio in concorrenza con il servizio taxi, in quanto si tratterebbe di servizi di trasporto non sostituibili, con requisiti diversi e che soddisferebbero bisogni differenti, rivolgendosi ad utenze diverse. Inoltre, anche i conducenti reclutati da UBER concorrono sul mercato, ancorché senza le necessarie autorizzazioni e senza i requisiti di legge, con i trasportatori regolarmente in possesso della licenza. Del resto, il rapporto di concorrenza va valutato con riferimento al sistema attuato tramite UBER nel suo complesso: infatti, i drivers e il gestore dell'app costituiscono un sistema integrato (gli uni non potrebbero operare senza l'altra e viceversa) idoneo a rendere il servizio che, così complessivamente strutturato e fornito, si pone in concorrenza con il trasporto pubblico dei taxi».*

<sup>202</sup> Trib. Roma, Sez. spec. Impresa, IX civile, ordinanza del 26 maggio 2017.

<sup>203</sup> Cons. Stato, sez. I consultiva, 25 novembre 2015 (numero affare 757/2015), cit. *supra*.

giuridici oggetto delle tematiche che vedono UBER protagonista. Tale parere, ad avviso di chi scrive, può essere di notevole ausilio al legislatore nel comprendere come disciplinare correttamente i fenomeni che si pongono al di fuori della disciplina attualmente prevista e pensata solo per i conducenti taxi e NCC.

Il Consiglio di Stato comprende che vi è un'incertezza di base nella legislazione vigente (e che possiamo ritenere perduri anche in seguito alle modifiche introdotte dal d.l. n. 135/2018) dovuta all'assenza di una normativa in grado di ricomprendere tutti i servizi di trasporto, sia privati che pubblici, ad oggi presenti sul mercato. Nel rispondere al quesito posto dal Ministero dell'interno circa la possibilità o meno di ricomprendere nella disciplina della legge quadro anche forme di trasporto non pubblico, regolate dal diritto privato, il Consiglio di Stato si chiede se le nuove tipologie di trasporto di persone (come appunto UBER) siano ammesse o vietate in base all'impianto normativo attualmente vigente e, laddove ammesse, se siano espressione di una libertà contrattuale delle parti e non sottoposte a vincoli pubblicistici come avviene per taxi ed NCC.

Al riguardo, il Consiglio di Stato rileva che negli ultimi anni sono nate delle *start-up* che non solo mettono in contatto i richiedenti con i fornitori del servizio di trasporto, ma offrono anche servizi complementari innovativi come il pagamento della prestazione mediante applicazione mobile (che si individua in anticipo sulla piattaforma) e la geo-localizzazione del veicolo rispetto alla propria posizione. Tali società, quindi, concludono contratti privatistici sia con i richiedenti che con i fornitori e la piattaforma digitale è la «*struttura portante dell'operatività dell'intero negozio giuridico*». Per il Consiglio di Stato, siamo di fronte ad un negozio giuridico atipico e non ad un contratto di trasporto *tout court*, in quanto le prestazioni ulteriori fornite (appunto la geo-localizzazione, il pagamento via *app*, ecc.) sono

elementi costitutivi in mancanza dei quali non sarebbe richiesto quel servizio con quelle caratteristiche<sup>204</sup>. Pertanto, è ravvisabile una fattispecie che si pone al vertice di due rapporti distinti non legati direttamente l'uno all'altro: il primo tra la piattaforma e l'utente fornitore del servizio, il secondo tra la piattaforma e l'utente passeggero, nell'ambito dei quali il servizio ha natura giuridica di trasporto privato non di linea sebbene sia rivolto al pubblico (in maniera analoga al servizio svolto dai conducenti NCC). Inoltre, nel parere emerge come il servizio svolto da piattaforme quali UBER non è legato alle logiche proprie del servizio taxi che ha necessariamente natura di servizio pubblico. Infatti, in questo ultimo caso vige l'obbligo, per il conducente in possesso di licenza, di prestare il servizio di trasporto; è previsto l'imbarco indifferenziato dei passeggeri lungo la pubblica via; sono disponibili piazzole di sosta *ad hoc* sul suolo pubblico ed è consentito utilizzare la corsia preferenziale riservata ai mezzi di trasporto pubblico. Tali caratteristiche mancano, invece, nel servizio di NCC e nelle modalità di utilizzo di piattaforme come UBER. Ciò posto, per il Consiglio di Stato non rileva l'interpretazione della natura giuridica del contratto, che è concluso tra utente/piattaforma/conducente, ma comprendere se l'attività si ponga in contrasto con l'ordine pubblico e al riguardo, reputa che *«nel vigente sistema ordinamentale tali attività paiono ammissibili solo nell'ambito dei presupposti fissati dalla legge per l'esercizio dell'attività di trasporto di passeggeri non di linea, a tutela della sicurezza della circolazione stradale e dell'incolumità dei passeggeri»*. In tale

---

<sup>204</sup> Rileva, inoltre, la qualifica che il Consiglio di Stato attribuisce all'utente che richiede il servizio di trasporto quivi in esame: non è un soggetto indeterminato che richiede un servizio di trasporto ad un fornitore istituzionalizzato, ma *«un soggetto qualificato che ha socializzato i propri dati e i propri bisogni di mobilità ad una società di servizi che si avvale della prestazione d'opera di determinati soggetti che non intrattengono rapporti contrattuali diretti con il fruitore del servizio»*.

contesto, il parere si conclude con una presa d'atto dell'attuale incompletezza legislativa con un'apertura alle *utili* modifiche alla legge quadro proposte dall'AGCM e dall'ART nello stesso anno<sup>205</sup>.

#### **4.2 (Segue) Una comparazione con la giurisprudenza non nazionale**

Se ci si dirige al di fuori dei confini italiani, si comprende come UBER abbia interessato un numero ampio di altri paesi e le rispettive corti. Come noto, UBER è stata costituita negli Stati Uniti e i primi dibattiti si sono formati nell'ambito di un contesto giuridico variegato quale quello dei diversi Stati che li compongono<sup>206</sup>.

---

<sup>205</sup> Si veda il paragrafo 5 che segue e in particolare AS1222 – Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea – pubblicata nel bollettino AGCM n. 39/2015 e atto di segnalazione dell'ART del 21 maggio 2015, cit. *supra*.

<sup>206</sup> Lo Stato della California è stato il primo ordinamento ad aver riconosciuto ufficialmente la legittimità dei servizi forniti da UBER e Lyft nel proprio territorio. Secondo la normativa statale, dette aziende rientrano nella nuova categoria di servizi denominata *transportation network companies*. Inizialmente, l'attività di UBER è stata ostacolata dalle autorità statali e locali, successivamente, nel 2011, l'agenzia municipale per i trasporti di San Francisco e la *California Public Utilities Commission* hanno notificato dei provvedimenti giudiziari sull'assunto che UBER stesse fornendo un servizio di trasporto pubblico senza l'autorizzazione richiesta. Nel 2012, anche la *California Public Utilities Commission* ha notificato a UBER e alle sue concorrenti Lyft e Sidecar un decreto ingiuntivo ed una sanzione di \$20.000. Nel 2013, invece, si assiste ad un cambio di rotta in quanto le società citate e le autorità statali hanno stipulato un accordo per legittimare la prosecuzione delle loro attività. Originariamente, la durata del *term sheet* concluso tra le parti avrebbe dovuto essere determinata, poi è stato reso permanente, dando luogo formalmente alla nuova categoria di servizi delle *transportation network companies*, nella quale rientrano tutte le imprese operanti nel settore del ride-sharing (i.e., condivisione dei viaggi in automobile). Per quanto riguarda invece lo Stato del Nevada, dopo un breve braccio di ferro tra UBER e le autorità (nel 2014, infatti, il giudice della *District Court* ha definito UBER un'azienda del settore dei trasporti ed ha emesso nei suoi confronti una ingiunzione per impedire la prosecuzione delle sue attività perché non possedeva il certificato di interesse e necessità pubbliche previsto dalla normativa e, più in generale, per la tutela della sicurezza pubblica), i servizi di ride sharing sono stati ripristinati nel 2015 con l'emanazione di una regolamentazione *ad hoc* da parte della *Nevada Transportation Authority* (Regulation R029-15). In forza di tale normativa, si introduce una normativa per le *transportation network companies* (i.e., condizioni per la loro attività e per il rilascio delle autorizzazioni, tariffe applicabili, regolamentazione dei conducenti affiliati alle società e della prestazione del servizio

Particolare interesse suscitano anche le pronunce dei giudici di altri Stati membri dell'Unione Europea, nei quali si è seguita la stessa linea interpretativa restrittiva e rigida adottata dai giudici italiani, che ha riconosciuto nell'attività posta in essere da UBER un'attività di concorrenza sleale nei confronti dei conducenti di taxi.

Nell'impossibilità di esaminare nel dettaglio in questa sede le sentenze di tutte le diverse giurisdizioni, si riportano sinteticamente alcuni dei casi più significativi al fine di comprendere la portata e l'estensione territoriale del fenomeno UBER<sup>207</sup>.

Hanno certamente avuto risonanza le pronunce emesse dalle corti belghe in ragione della forte diffusione delle applicazioni UBER e del suo *competitor* Lyft sul territorio (specie nella Regione di Bruxelles). Unico comune denominatore delle sentenze dei giudici di Bruxelles è l'interpretazione restrittiva della normativa vigente nei confronti delle società che offrono servizi di condivisione del mezzo dietro

---

di trasporto passeggeri). Si prevede, inoltre: (i) che l'identità di ogni conducente debba essere comunicata alla *Nevada Transportation Authority*, (ii) la possibilità di introdurre un numero massimo di autoveicoli affiliati alle singole società, (iii) l'istituzione di un sistema di ricorsi per gli utenti, (iv) l'obbligo di comunicazione delle tariffe di base adottate dalle singole società alla *Nevada Transportation Authority* e la previsione di un meccanismo di silenzio assenso per l'approvazione delle tariffe comunicate da parte dell'autorità medesima (le tariffe diventano obbligatorie se entro il termine stabilito dal regolamento, l'autorità non si pronuncia sulle stesse), (v) l'introduzione di limiti alla durata dei turni dei conducenti. Peraltro, con l'Assembly Bill no. 176 del 2015, le *transportation network companies* sono state definite come entità che utilizzano reti digitali oppure applicazioni software per collegare i passeggeri ai conducenti che siano in grado di fornire servizi di trasporto ed è la stessa *Nevada Transportation Authority* ad avere il potere di autorizzarle e regolamentarne l'attività. Nello Stato della Pennsylvania, invece, UBER ha ottenuto l'autorizzazione ad operare a determinate condizioni quali, ad esempio, una copertura assicurativa per i veicoli ad esso affiliati, l'obbligo per UBER di verificare annualmente i trascorsi personali dei conducenti, la verifica da parte di UBER della rispondenza dei veicoli ai parametri di sicurezza applicabili ai sensi della legislazione statale (cfr. S. PASETTO, *Il servizio di trasporto di passeggeri non di linea fornito attraverso applicazioni software. Materiali per una ricerca*, Corte Costituzionale, Servizio Studi, Area di diritto comparato, a cura di P. Passaglia, reperibile sul sito <https://www.cortecostituzionale.it>, 2016, p. 113 e ss).

<sup>207</sup> Si veda N. RAMPAZZO, *Rifkin e Uber. Dall'età dell'accesso all'economia dell'eccesso*, in *Diritto dell'Informazione e dell'Informatica* (II), fasc.6, 2015, p. 957.

corrispettivo. Anche in Belgio, come in Italia, in considerazione della normativa sul trasporto che richiede il possesso di un'autorizzazione amministrativa sia per i conducenti taxi che per quelli NCC, l'attività posta in essere dai conducenti di UberPop è stata considerata una pratica di concorrenza sleale a danno dei conducenti in possesso di licenza (*Tribunal de commerce de Bruxelles*, decisione del 31 marzo 2014, *Taxi Radio Bruxellois*)<sup>208</sup>. In altro contenzioso dinanzi al medesimo tribunale, il giudice<sup>209</sup> ha confermato il divieto di espletamento del servizio UberPop, ma si è spinto oltre, riconoscendo una lacuna normativa nell'ordinamento belga e interrogandosi circa la qualificazione giuridica della società UBER, ossia se si tratti di un soggetto intermediario tra l'utente e il conducente NCC o se sia un esercente il servizio di trasporto di NCC. A tal fine, è stata sollevata una questione pregiudiziale dinanzi alla Corte di Giustizia meglio descritta nel paragrafo 4.3 che segue<sup>210</sup>. In un altro contenzioso, i giudici belgi hanno fornito una definizione di car sharing quale attività che si applica solo ai tragitti realizzati con altri passeggeri e senza pagare corrispettivi, distinguendo quest'ultima pratica dall'attività di UBER, nella quale si

---

<sup>208</sup> Il giudice adito ha ritenuto che effettuare corse senza essere in possesso dell'autorizzazione stabilita dalla legge di disciplina dei taxi e dei servizi di noleggio con conducente (art. 3 dell'*ordonnance* del 27 aprile 1995 della Regione di Bruxelles-Capitale), comporta la commissione di atti di concorrenza sleale da parte dei conducenti di UberPop ed ha ordinato la cessazione della prestazione del servizio UberPop ai conducenti che non fossero in possesso della licenza. Il giudice ha, inoltre, previsto l'applicazione di una multa di massimo 10.000 euro in caso di mancato rispetto della decisione ed ha ordinato a UBER la pubblicazione delle informazioni inerenti al giudizio su quotidiani quali *Le Soir*, *La Libre Belgique* e *La Dernière Heure*. Il testo della decisione è reperibile sul sito <https://www.ie-forum.be>.

<sup>209</sup> Tribunal de commerce de Bruxelles, chambre néerlandophone, dec. 24 settembre 2015 Decisione reperibile sul sito <https://www.lcii.eu>.

<sup>210</sup> Il giudice ha respinto le argomentazioni di UBER ed ha ricordato le condizioni di applicazione della disciplina dei taxi, nella quale i criteri di definizione del servizio pubblico non si basano sulla natura pubblica o privata del conducente, né sulla natura del servizio, ma sulla remunerazione o meno di tale servizio, che ha uno scopo di lucro ed è svolto con veicoli che rispettano i requisiti prescritti dalla normativa (e.g., sosta sulla pubblica via, decisione da parte del cliente circa il luogo di destinazione della corsa).



ravvisa, diversamente, un servizio pubblico a tutti gli effetti (*Tribunal de police francophone de Bruxelles*)<sup>211</sup>.

In Francia i giudici hanno sanzionato UBER per pratiche commerciali scorrette e per concorrenza sleale con riferimento al servizio UberPop<sup>212</sup>. È stato imposto a UBER di ritirare tutto il materiale di comunicazione che potesse far considerare come lecita l'attività di sosta sulla pubblica via in attesa dei passeggeri e senza il possesso dell'autorizzazione prevista per i conducenti taxi. La battaglia legale di UBER in Francia si è concentrata soprattutto dinanzi al *Conseil Constitutionnel*, a seguito di riforme normative rivolte in senso opposto rispetto all'apertura di un mercato liberalizzato del trasporto non di linea<sup>213</sup>.

I giudici amministrativi tedeschi, sia con riferimento a UberPop che UberBlack, hanno inibito i servizi considerando gli stessi quale attività commerciale di trasporto che necessita di una autorizzazione ai sensi della normativa federale in materia di trasporto di persone e hanno ritenuto che UBER, nel mettere in contatto gli utenti con i conducenti privati, non si limiti a fare da mero intermediario, bensì sia un'impresa di trasporto (ordinanza del 24 settembre 2014 del Tribunale amministrativo superiore di Amburgo e ordinanza del 26 settembre

---

<sup>211</sup> *Tribunal de police francophone de Bruxelles*, decisione del 4 maggio 2015, VAV-CRA 2015/3.

<sup>212</sup> *Tribunal de grande instance de Paris*, decisione del 16 ottobre 2014 e *Tribunal de commerce de Paris*, ordinanza del 12 dicembre 2014, commentate da C. TORRISI, *Il Servizio di trasporto di passeggeri non di linea fornito attraverso applicazioni software – Materiali per una ricerca*, a cura di P. Passaglia, Servizio Studi Area di Diritto Comparato della Corte Costituzionale, pubblicato a settembre 2016, reperibile sul sito <https://www.cortecostituzionale.it>.

<sup>213</sup> Nello specifico, si tratta della legge n. 2014-1104 del 1° ottobre 2014, che è stata oggetto di numerosi dibattiti tra professionisti del settore del trasporto pubblico non di linea e le cui disposizioni sono state portate al vaglio della corte costituzionale francese (alcune delle quali sono state dichiarate incostituzionali). Si veda in proposito l'attenta analisi normativa di C. TORRISI, *Il Servizio di trasporto di passeggeri non di linea fornito attraverso applicazioni software – Materiali per una ricerca*, cit. supra, p. 39 e ss.

2014 del Tribunale amministrativo di Berlino)<sup>214</sup>. Si sono espressi, poi, anche i tribunali civili ed hanno ritenuto l'attività svolta da UBER come un atto di concorrenza sleale e la società è stata ritenuta corresponsabile in quanto avrebbe contribuito dolosamente alla violazione della legge federale sul trasporto delle persone da parte dei conducenti NCC. Sono stati così inibiti a Berlino i servizi di NCC svolti mediante l'applicazione di UBER (sentenza dell'11 aprile 2014 del Tribunale di Berlino e sentenza del 9 febbraio 2015 del Tribunale di Berlino<sup>215</sup>). Interessante anche la pronuncia del Tribunale di Francoforte sul Meno del 2015<sup>216</sup>, mediante la quale – ribadendo la sussistenza di atti di concorrenza sleale da parte di UBER e inibendo il servizio di UbePop – è stato ritenuto che il modello di *business* proposto dalla società statunitense non possa essere autorizzato perché prevede l'utilizzo di veicoli non assicurati per scopi commerciali e non è stabilito alcun pagamento di contributi e imposte per i conducenti. I giudici tedeschi, in questo ultimo caso, rilevano le criticità derivanti dall'assenza di una regolazione che tuteli gli interessi pubblici degli utenti, come appunto l'assenza nelle auto dei conducenti UBER di un'assicurazione per i pericoli derivanti dal trasporto occasionale e la tutela della sicurezza dei passeggeri, entrambi garantiti in un contesto legislativo che si erge

---

<sup>214</sup> Il testo delle decisioni è reperibile sul sito <http://openjur.de>. Nello stesso senso, si veda anche l'ordinanza del 10 aprile 2015 del Tribunale amministrativo superiore di Berlino reperibile sul sito citato.

<sup>215</sup> Le sentenze sono reperibili al sito <http://www.verkehrsexikon.de> e <http://www.berlin.de/gerichte/presse/pressemitteilungen-der-ordentlichengerichtsbarkeit/2014/pressemitteilung.426306.php>. La sentenza del 9 febbraio 2015 è stata confermata anche in appello dal *Kammergericht* di Berlino, con sentenza dell'11 dicembre 2015 (reperibile al sito <http://www.berlin.de/gerichte/presse/pressemitteilungen-der-ordentlichengerichtsbarkeit/2015/pressemitteilung.426397.php>).

<sup>216</sup> Il testo della sentenza è reperibile sul sito <http://openjur.de>. La Corte d'Appello di Francoforte ha confermato la decisione di primo grado con sentenza del 9 giugno 2016 (cfr. [http://www.lareda.hessenrecht.hessen.de/lexsoft/default/hessenrecht\\_lareda.html#docid:7614470](http://www.lareda.hessenrecht.hessen.de/lexsoft/default/hessenrecht_lareda.html#docid:7614470)[http://www.lareda.hessenrecht.hessen.de/lexsoft/default/hessenrecht\\_lareda.html#docid:7614470](http://www.lareda.hessenrecht.hessen.de/lexsoft/default/hessenrecht_lareda.html#docid:7614470)).

sull'inquadramento dell'attività di UBER nell'ambito di un servizio pubblico.

Nel Regno Unito si è parlato di UBER *inter alia* in una sentenza emessa dalla *High Court*<sup>217</sup> in relazione all'utilizzo del tassametro da parte dei conducenti londinesi in possesso di autorizzazione ad esercitare il servizio di trasporto con i *private hire vehicles* (PHV) (come i nostri NCC). Nello specifico, l'ente denominato *Transport for London* (o TfL), che si occupa della gestione del trasporto pubblico locale a Londra, aveva concesso ai conducenti di UBER il calcolo della tariffa loro dovuta in base alla distanza percorsa durante il viaggio ed il tempo richiesto dallo stesso, analogamente a come avviene per i conducenti dei taxi con il tassametro. Lo *smartphone*, di cui deve munirsi ogni conducente dei PHV che desidera affiliarsi a UBER, secondo il TfL era equiparabile al tassametro. Tale decisione non ha incontrato il favore dei tassisti londinesi, i quali hanno rivendicato il proprio diritto di essere i soli utilizzatori dei tassametri a Londra. La *High Court*, adita dal TfL circa la corretta interpretazione della definizione di tassametro, ha ritenuto che i veicoli PHV di UBER non sono dotati di un tassametro ai sensi della normativa applicabile e che gli *smartphones* e l'applicazione mobile di UBER non possono essere ritenuti apparecchi idonei al calcolo delle tariffe, nemmeno se considerati unitamente ai *server* dell'azienda. In ogni caso, ai sensi della legislazione vigente, il tassametro deve far parte degli oggetti in dotazione del veicolo e il veicolo UBER non ne è dotato. Pertanto, per la *High Court* l'apparecchio (*smartphone* e *app*) utilizzato da UBER per il calcolo del compenso del conducente non potrebbe essere considerato alla stregua di un tassametro.

---

<sup>217</sup> *High Court, Transport for London v Uber London Limited, Licensed Taxi Drivers Association & Licensed Private Hire Car Association*, 2015, EWHC 2918, reperibile sul sito <https://www.judiciary.gov.uk>.

Come si può rilevare dalla sintetica rassegna giurisprudenziale di cui sopra, è evidente che UBER non abbia trovato terreno fertile in Italia e in Europa, non solo per l'assenza di una normativa e una regolamentazione *ad hoc* delle attività svolte, ma anche per l'interpretazione che è stata fornita dalle corti alle norme vigenti in materia di trasporto non di linea. La maggior parte delle pronunce evidenziano le difficoltà incontrate dai giudici nel muoversi al di fuori di strette e rigide maglie legislative e la presa di coscienza di una lacuna ordinamentale rilevante. Si ritiene, tuttavia, che tali pronunce, utili per comprendere il panorama generale in cui si muovono applicazioni quali quella di UBER, debbano leggersi in combinato disposto con i differenti percorsi suggeriti dalle autorità di regolazione indipendenti e, con particolare riferimento, alla giurisdizione italiana, alle prese di posizione dell'AGCM e dell'ART di cui si dirà nei paragrafi che seguono.

#### **4.3 (Segue) Le pronunce della Corte di Giustizia dell'Unione Europea**

Parallelamente alle sentenze delle corti nazionali, non può trascurarsi la lettura interpretativa fornita dalla Corte di Giustizia con riferimento al caso UBER, molto attesa dai vari operatori del settore.

Dinnanzi alla Corte, in particolare, sono stati incardinati una serie di ricorsi per rinvio pregiudiziale tra il 2015 e il 2017, che hanno condotto a pronunce analoghe tra il 2017 e il 2018<sup>218</sup>.

---

<sup>218</sup> Causa C-434/15, sentenza della Corte (Grande Sezione) del 20 dicembre 2017, con riferimento alla domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dallo Juzgado de lo Mercantil n. 3 de Barcelona - Spagna, nel caso Asociación Profesional Elite Taxi/ Uber Systems Spain, SL (Rinvio pregiudiziale - Articolo 56 TFUE - Articolo 58, paragrafo 1, TFUE - Servizi nel settore dei trasporti - Direttiva 2006/123/CE - Servizi nel mercato interno - Direttiva 2000/31/CE - Direttiva 98/34/CE - Servizi della società dell'informazione - Servizio d'intermediazione che consente, mediante un'applicazione per smartphone, di mettere in contatto dietro retribuzione conducenti

Si ritiene opportuno esaminare la pronuncia più importante tra quelle appena richiamate (C-434/15), i cui esiti sono sostanzialmente simili a quelli raggiunti nelle altre sentenze/ordinanze. La Corte, in particolare, si interroga circa la collocazione del fenomeno UBER all'interno del diritto dell'Unione Europea e, nello specifico, se i servizi forniti da UBER siano inquadrabili come (i) servizi di trasporto, (ii) servizi della società dell'informazione<sup>219</sup> o (iii) servizi combinati di trasporto della società dell'informazione<sup>220</sup>.

---

non professionisti che utilizzano il proprio veicolo con persone che intendono effettuare spostamenti in area urbana - Requisito di un'autorizzazione); Causa C-526/15, ordinanza della Corte (Ottava Sezione) del 27 ottobre 2016, con riferimento alla domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal *Nederlandstalige rechtbank van koophandel Brussel* – Belgio, nel caso *Uber Belgium BVBA/Taxi Radio Bruxellois NV* (Rinvio pregiudiziale - Articolo 53, paragrafo 2, del regolamento di procedura della Corte - Irricevibilità - Trasporto di persone effettuato con autovetture - Conducenti privati che utilizzano un'applicazione per smartphone che consente di metterli in contatto con le persone che intendono spostarsi all'interno dell'area urbana - Obbligo di disporre di una licenza di esercizio); Causa C-320/16, sentenza della Corte (Grande Sezione) del 10 aprile 2018, con riferimento alla domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal *Tribunal de grande instance de Lille* - Francia, nel procedimento penale a carico di *Uber France SAS* (Rinvio pregiudiziale - Servizi nel settore dei trasporti - Direttiva 2006/123/CE - Servizi nel mercato interno - Direttiva 98/34/CE - Servizi della società dell'informazione - Regola relativa ai servizi della società dell'informazione - Nozione - Servizio di intermediazione che consente, mediante un'applicazione per smartphone, di mettere in contatto dietro remunerazione conducenti non professionisti che utilizzano il proprio veicolo con persone che desiderano effettuare spostamenti in area urbana - Sanzioni penali); Causa C-371/17, ordinanza del Presidente della Corte del 12 aprile 2018, con riferimento alla domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal *Bundesgerichtshof* – Germania, nel caso *Uber BV / Richard Leipold*.

<sup>219</sup> I servizi della società dell'informazione sono disciplinati: dalla direttiva 98/34/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 giugno 1998 che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche (attualmente non in vigore, ma applicabile *ratione temporis*); dalla 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»); e dalla direttiva 2006/123/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, la cui applicazione non si estende ai servizi nel settore dei trasporti.

<sup>220</sup> In dottrina, si veda anche M. COLANGELO e M. MAGGIOLINO, *Uber: a new challenge for regulation and competition law?*, in *Market and Competition Law Review*, 2017, reperibile sul sito <https://papers.ssrn.com>; D. DIVERIO, *Se uberpop è un servizio di trasporto un via libera (condizionato) alla sua regolamentazione da parte degli stati membri*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, fasc. 2, 2018, p. 410;

Per rispondere a tali quesiti, la Corte chiarisce che UBER offre un vero e proprio servizio di intermediazione, in quanto mette in contatto un conducente non professionista che usa il proprio veicolo e una persona che richiede di raggiungere una destinazione in un'area urbana. Tale servizio, ad avviso della Corte, in linea di principio è distinto dal servizio di trasporto, «*consiste nell'atto fisico di trasferimento di persone o di beni da un luogo a un altro tramite un veicolo*». Il servizio UBER, pertanto, è un servizio di intermediazione e possiede le caratteristiche per rientrare nella definizione di “servizio della società dell'informazione” di cui all'art. 1, punto 2, della direttiva 98/34/CE e si distingue dal servizio di trasporto non collettivo in area urbana come quello di taxi che va, invece, qualificato come “servizio nel settore dei trasporti” ex art. 2, parag. 2, lett. d) della direttiva 2006/123/CE.

In tale contesto, tuttavia, la Corte evidenzia le peculiarità del servizio in esame: (i) il trasporto dei passeggeri è effettuato da conducenti non professionisti con l'utilizzo del proprio veicolo, (ii) il soggetto intermediario è in grado allo stesso tempo di creare un'offerta di servizi di trasporto urbano che rende accessibile tramite piattaforma tecnologica e (iii) lo stesso intermediario organizza il funzionamento generale della piattaforma a favore degli utenti che intendono avvalersene. In particolare, UBER seleziona i conducenti non professionisti, stabilisce il prezzo massimo della corsa, esercita un determinato controllo sulla qualità dei veicoli e sulla condotta dei conducenti (sino ad escluderli dalla piattaforma).

Secondo la Corte, UBER crea un meccanismo in forza del quale senza la piattaforma i conducenti non sarebbero indotti a fornire servizi

---

E. MARASÀ e O. POLLICINO, *EU Court of Justice rules that Uber provides a transport service and is not a mere electronic intermediary: regulatory implications and “digital” judicial insulation*, pubblicato sulla rivista online <http://www.medialaws.eu>.

di trasporto e, al contempo, gli utenti passeggeri non ricorrerebbero a questi servizi. Il servizio di intermediazione che svolge UBER, pertanto, deve essere considerato parte integrante di un servizio complessivo in cui la componente principale è il servizio di trasporto. Conseguentemente, il servizio non può essere qualificato come “servizio della società dell’informazione”, bensì come “servizio nel settore dei trasporti”<sup>221</sup>, e ad un servizio come quello svolto da UBER non si applica la direttiva 2000/31/CE (sul commercio elettronico) né la direttiva 2006/123/CE che esclude espressamente il settore dei trasporti dal suo perimetro<sup>222</sup>.

La Corte conclude quindi che il servizio svolto da UBER è un servizio di intermediazione qualificabile come servizio nel settore dei trasporti cui si applica l’art. 58 del TFUE. In tale contesto, i giudici della Corte di Giustizia chiariscono che i servizi di trasporto non collettivi in area urbana e tutti i servizi a questi legati non hanno beneficiato di una disciplina comune a livello eurounitario e, pertanto, rimette agli Stati membri il compito di disciplinare le condizioni di prestazione dei servizi d’intermediazione svolti da società quali UBER<sup>223</sup>.

---

<sup>221</sup> La Corte afferma al §41 della sentenza che «Una siffatta qualificazione è inoltre avvalorata dalla giurisprudenza della Corte secondo cui la nozione di “servizio nel settore dei trasporti” ricomprende non soltanto i servizi di trasporto considerati come tali, ma altresì ogni servizio intrinsecamente connesso a un atto fisico di trasferimento di persone o di beni da un luogo a un altro tramite un mezzo di trasporto [v., in tal senso, sentenza del 15 ottobre 2015, Grupo Itevelesa e a., C-168/14, EU:C:2015:685, punti 45 e 46, nonché parere 2/15 (Accordo di libero scambio con Singapore), del 16 maggio 2017, EU:C:2017:376, punto 61]».

<sup>222</sup> Cfr. art. 2, parag. 2, lett. d) della direttiva 2006/123/CE.

<sup>223</sup> La Corte afferma al §47 della sentenza che «allo stato attuale del diritto dell’Unione, è compito degli Stati membri disciplinare le condizioni di prestazione dei servizi d’intermediazione come quello di cui al procedimento principale nel rispetto delle norme generali del Trattato FUE. Di conseguenza, si deve rispondere alla prima e alla seconda questione dichiarando che l’articolo 56 TFUE, in combinato disposto con l’articolo 58, paragrafo 1, TFUE, nonché l’articolo 2, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 2006/123 e l’articolo 1, punto 2, della direttiva 98/34, cui rinvia l’articolo 2, lettera a), della direttiva 2000/31, devono essere interpretati nel senso che un servizio d’intermediazione, come quello di cui al procedimento principale, avente ad oggetto la messa in contatto mediante

La sentenza quivi richiamata conferma sostanzialmente le conclusioni dell'Avvocato Generale Maciej Szpunar presentate l'11 maggio 2017 che, in una disamina accurata e approfondita del fenomeno UBER, rileva che vi sono delle distorsioni regolatorie che sfuggono all'intervento del legislatore. Nello specifico, al §66 segnala che *«una situazione siffatta – in cui il funzionamento della piattaforma non è formalmente vietato, ma l'attività di trasporto non può essere svolta in forma legale in ragione del modello stesso di servizio UberPop, basato su conducenti non professionisti – comporta un ulteriore effetto perverso. È emerso, infatti, come riportato dalla stampa, che Uber utilizza vari metodi per impedire alle autorità di controllare i suoi conducenti, in particolare, scollegando temporaneamente l'applicazione in determinate zone. Essa fornisce inoltre un servizio di assistenza giuridica e finanziaria ai conducenti sanzionati per aver fornito prestazioni di trasporto senza disporre dell'autorizzazione richiesta. I conducenti stessi ricorrono a vari metodi per sottrarsi ai controlli. Questa liberalizzazione incompleta, o semplicemente apparente, nella quale un elemento dell'attività è liberalizzato mentre l'altro continua ad essere regolamentato, sfocia così in una situazione di incertezza giuridica che porta alla creazione di una zona grigia e incoraggia ad infrangere la legge».*

La successiva sentenza del 10 aprile 2018, nella causa C-320/16, si origina in un contesto parzialmente diverso, ma giunge agli stessi esiti interpretativi. Nello specifico, la domanda pregiudiziale era stata presentata nell'ambito di un procedimento instaurato dinanzi a un

---

*un'applicazione per smartphone, dietro retribuzione, di conducenti non professionisti, che utilizzano il proprio veicolo, con persone che desiderano effettuare uno spostamento nell'area urbana, deve essere considerato indissolubilmente legato a un servizio di trasporto e rientrante, pertanto, nella qualificazione di «servizi nel settore dei trasporti», ai sensi dell'articolo 58, paragrafo 1, TFUE. Un servizio siffatto deve, di conseguenza, essere escluso dall'ambito di applicazione dell'articolo 56 TFUE, della direttiva 2006/123 e della direttiva 2000/31».*



tribunale penale francese<sup>224</sup>, a carico della società del gruppo UBER, Uber France SAS, in relazione a fatti che consistevano nell'illecita organizzazione di un sistema di messa in contatto di conducenti non professionisti, i quali usavano il proprio veicolo per trasportare persone nell'area urbana senza disporre di una licenza prevista dalla legge<sup>225</sup>. Nonostante il diverso contesto di riferimento, le conclusioni raggiunte dalla Corte (e dallo stesso Avvocato Generale<sup>226</sup>) sono le medesime della causa C-434/15 già esaminata<sup>227</sup>.

Ebbene, le considerazioni dell'Avvocato Generale sopra riportate sono certamente lo specchio di una realtà che necessita di accorgimenti adeguati da parte del legislatore, tali da evitare, da un lato, l'indifferenza verso nuove forme di condivisione, dall'altro la completa assenza di regole chiare che non devono essere esclusivamente i giudici con le proprie pronunce a dover colmare<sup>228</sup>.

---

<sup>224</sup> Si tratta, nello specifico, di un giudizio penale instaurato dinnanzi al *Tribunal de grande instance de Lille* nei confronti di Uber France SAS con riferimento alla violazione da parte di quest'ultima delle norme francesi che vietano l'esercizio illegale dell'attività di trasporto non di linea. In tale contesto, il giudice del rinvio ha interrogato la Corte di Giustizia circa l'obbligo per lo Stato membro di notificare alla Commissione Europea l'adozione di norme penali per la repressione dell'esercizio illegale delle attività svolte da UBER mediante il servizio UberPop in applicazione della direttiva 98/34/CE sulle società dei servizi dell'informazione (ai sensi della direttiva citata, infatti, gli Stati membri sono tenuti a notificare alla Commissione qualsiasi progetto di legge o regolamentazione che introduca norme relative ai prodotti e servizi delle citate società).

<sup>225</sup> Secondo la Corte di Giustizia «*gli Stati membri possono vietare e reprimere penalmente l'esercizio illegale dell'attività di trasporto nell'ambito del servizio UberPop senza dover previamente notificare alla Commissione il progetto di legge che stabilisce il divieto e le sanzioni penali per tale esercizio*».

<sup>226</sup> Cfr. conclusioni dell'Avvocato Generale Maciej Szpunar presentate il 4 luglio 2017.

<sup>227</sup> Per completezza e a conclusione della sintetica rassegna giurisprudenziale quivi esposta, si segnala che, con l'ultima pronuncia in materia (ordinanza del 12 aprile 2018 nella causa C-371/17), il Presidente della Corte ha ordinato la cancellazione della causa dal ruolo una volta appurato il venir meno dell'interesse a coltivare il ricorso da parte del ricorrente francese contro la società Uber BV, in ragione del precedente già formatosi sull'interpretazione del servizio svolto da UBER con la causa C-434/15.

<sup>228</sup> «*Le decisioni delle Corti nazionali e della Corte di Giustizia appaiono come l'inevitabile portato di un quadro normativo europeo obsoleto e incapace di stare al passo delle innovazioni; inoltre la qualifica del servizio Uber Pop come attività di*

## **5. Il ruolo delle Autorità Amministrative Indipendenti nel caso UBER**

A fronte della complessa dinamica giurisprudenziale descritta nei paragrafi che precedono, non può sottacersi l'intervento netto e rilevante che hanno avuto le *Authorities* in Italia con riferimento alle problematiche connesse al trasporto pubblico non di linea e alla possibilità di addivenire a una liberalizzazione compiuta del mercato in cui UBER opera. Nello specifico, sia l'AGCM (Autorità Garante per la Concorrenza e il Mercato) che l'ART (Autorità di Regolazione dei Trasporti), mediante una serie di interventi consultivi sulle proposte legislative di riforma della l. n. 21/1992 e soprattutto con le segnalazioni al Parlamento, al Governo e ai ministeri competenti, hanno evidenziato in numerose occasioni – l'ultima delle quali il 15 ottobre 2019<sup>229</sup> – l'insufficienza dell'apparato normativo in materia offrendo soluzioni interessanti e percorribili per giungere a una definitiva composizione degli interessi delle parti coinvolte. Nonostante le voci di tali autorità non siano state ascoltate, si ritiene opportuno ripercorrere le tesi da quelle esposte con l'obiettivo di valutarne il peso e la rilevanza nel contesto attuale.

---

*trasporto appare corretta alla luce delle concrete modalità di funzionamento della app. È evidente che la soluzione a questo contrasto è rimessa ai singoli Legislatori nazionali (a meno di non ipotizzare al momento improbabili interventi della Commissione o del Parlamento europeo)» (cfr. intervento di A. NOCE, Nuove tecnologie nel settore dei trasporti e delle problematiche antitrust, nell'ambito della XIII conferenza di Treviso Antitrust fra diritto nazionale e diritto dell'Unione Europea del 24 e 25 maggio 2018).*

<sup>229</sup> AS1620 - Disciplina dell'attività di noleggio con conducente, cit. *supra*.

## 5.1 L'intrusione dell'AGCM

Gli interventi dell'AGCM sulla disciplina normativa del trasporto pubblico non di linea risalgono ai primi anni di applicazione della l. n. 21/1992, specie con riferimento alla necessità di equiparazione proposta tra il servizio taxi e il servizio NCC. Già nel 1995<sup>230</sup>, infatti, l'AGCM ha evidenziato il tema della carenza dell'offerta di servizi di taxi rispetto alla domanda di mobilità urbana dovuta principalmente a un numero insufficiente di licenze emesse dai comuni (soprattutto il Comune di Roma), con conseguenti livelli troppo elevati delle tariffe per il servizio prestato. L'AGCM ha, quindi, auspicato un aumento del numero delle licenze, la riduzione dei vincoli regolamentari in tema di turni e orari (da intendere come minimi e liberamente derogabili) e ha chiesto che venisse specificata con chiarezza la natura del prezzo massimo della tariffa comunale al fine di prevedere politiche autonome di differenziazione per fascia oraria o su base zonale.

In una segnalazione del 2004<sup>231</sup> l'AGCM ha ribadito le criticità evidenziate con la segnalazione del 1995 ed ha introdotto per la prima volta nel dibattito il tema della "compensazione" a favore dei titolari di licenze taxi a fronte di una politica di aumento del numero delle licenze medesime. Successivamente a questi primi interventi, alcuni comuni, tra cui il Comune di Roma nel 2007, hanno aumentato il numero delle licenze, ma tali interventi sono risultati insufficienti anche a fronte di una domanda di mobilità non di linea in forte crescita. La richiesta proveniente dall'utenza business (quella più numerosa), anche a causa di un livello qualitativo basso del servizio taxi, è migrata verso l'altra tipologia di servizio NCC, noto per l'alto *standard* offerto. Ciò

---

<sup>230</sup> AS053 - Servizio di trasporto di persone mediante taxi - pubblicata nel bollettino AGCM n. 29/1995.

<sup>231</sup> AS277 - Distorsioni della concorrenza nel mercato del servizio taxi - pubblicata nel bollettino AGCM n. 9/2004.

nonostante, l'offerta del servizio NCC non è stata sufficiente a soddisfare la domanda di mobilità. Come rilevato dall'AGCM più recentemente<sup>232</sup>, nel Comune di Roma, che rappresenta analogamente al Comune di Milano il più grande mercato per i servizi di mobilità alle persone in Italia, l'ultimo bando-concorso per il rilascio di nuove autorizzazioni risale al 1993 e, ancora ad aprile 2015, le autorizzazioni per NCC rilasciate dal Comune di Roma erano meno di mille. Proprio a causa della forte asimmetria presente tra offerta e domanda, numerosi operatori dotati di autorizzazione a svolgere servizio di NCC, rilasciata da altri comuni, hanno cominciato a operare nelle aree dei comuni a maggior domanda (principalmente i Comuni di Roma e Milano).

A fronte di questa situazione di *impasse*, l'AGCM nel 2014, nel 2015 e nel 2017<sup>233</sup> ha ribadito la propria posizione circa l'opportunità di abolire «*elementi di discriminazione competitiva tra taxi e NCC in una prospettiva di piena sostituibilità tra i due servizi*». Le denunce dell'AGCM non sono state ascoltate nemmeno in sede di conversione del recente d.l. n. 135/2018 esaminato nei paragrafi precedenti.

Con riferimento, invece, al fenomeno degli autisti non professionisti che offrono passaggi agli utenti in assenza delle licenze/autorizzazioni previste dalla legge mediante piattaforme digitali (UberPop l'esempio più noto), l'AGCM ha mostrato la propria completa apertura e un forte sostegno a tali nuove tipologie di servizi sostenendo in più occasioni «*gli evidenti benefici concorrenziali per i consumatori finali derivanti da una generale affermazione delle nuove piattaforme di comunicazione fra domanda e offerta di servizi di*

---

<sup>232</sup> AS1354 – Riforma del settore della mobilità non di linea – pubblicata nel bollettino AGCM n. 9 del 2017.

<sup>233</sup> AS1137 - Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2014 – pubblicata nel bollettino AGCM n. 27/2014; AS1222 – Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea, cit. *supra*; AS1354 – Riforma del settore della mobilità non di linea, cit. *supra*.

*mobilità non di linea in termini di maggiore facilità di fruizione del servizio di mobilità, migliore copertura di una domanda spesso insoddisfatta, miglioramento della qualità del servizio e riduzione dei costi per l'utenza, e, nella misura in cui si disincentiva l'uso del mezzo privato, in termini di decongestionamento del traffico urbano, con un miglioramento delle condizioni di offerta del servizio di trasporto pubblico di linea e di circolazione del traffico privato»<sup>234</sup>.*

Proprio riguardo agli autisti non professionisti, l'AGCM si è mostrata un'autorità contro corrente rispetto alle statuizioni della gran parte dei giudici di merito menzionate nei precedenti paragrafi. Infatti, l'Autorità ha ritenuto che, in una prospettiva *de iure condendo*, sia necessaria l'adozione di una regolamentazione minima per un *terzo genere* di fornitori del servizio pubblico non di linea, che si sta affiancando ai conducenti taxi e NCC, con l'obiettivo di contemperare tutti gli interessi meritevoli di tutela (da un lato la libera concorrenza, dall'altro la sicurezza stradale e l'incolumità dei passeggeri)<sup>235</sup>. A tal fine, l'AGCM sostiene che la normativa dovrebbe essere la meno invasiva possibile e limitarsi a prevedere una registrazione delle piattaforme in un registro pubblico, nonché l'individuazione di requisiti e obblighi per gli autisti e per le piattaforme, anche di natura fiscale. Obiettivo principale, infatti, dovrebbe essere quello di evitare soluzioni che, sebbene apparentemente rappresentino un'apertura ai nuovi servizi, riducano la loro operatività e non aumentino la concorrenza nel settore.

---

<sup>234</sup> AS1222 – Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea, cit. *supra*; AS1354 – Riforma del settore della mobilità non di linea, cit. *supra*.

<sup>235</sup> Cfr. audizione del Presidente dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato presso la X Commissione – Industria, Commercio, Turismo del Senato della Repubblica nell'ambito dell'istruttoria legislativa sul disegno di legge n. S2085 recante “Legge annuale per il mercato e la concorrenza” del 28 ottobre 2015; AS1354 – Riforma del settore della mobilità non di linea, cit. *supra*.

Sempre nell'ambito della segnalazione AS1354 quivi esaminata, l'Autorità Antitrust si spinge fino a proporre degli strumenti di compensazione dell'effetto dell'apertura del mercato della mobilità non di linea. Tale approccio, peraltro, era stato già suggerito nel 2004 e nel 2014 dalla medesima Autorità<sup>236</sup>. Nello specifico, l'AGCM ha acutamente proposto una modifica della legge quadro in materia mediante tre differenti opzioni:

- 1) in caso di piena liberalizzazione del mercato, prevedere l'abolizione delle licenze e il riacquisto di queste da parte dello Stato a un prezzo proporzionato alla riduzione del valore dovuta all'allargamento del mercato;
- 2) lasciare il mercato come è attualmente e aumentare il numero delle licenze mediante (i) forme di cessione a titolo oneroso delle nuove licenze con la devoluzione degli introiti pro quota ai soggetti già presenti sul mercato o (ii) distribuzione a titolo gratuito di un'ulteriore licenza agli *incumbent*;
- 3) prevedere una liberalizzazione che potremmo definire "mitigata", che consenta l'apertura del mercato ai nuovi servizi di mobilità non di linea nell'ambito del quale i nuovi operatori privi di licenza andrebbero ad affiancare gli operatori tradizionali. Questi ultimi dovrebbero conseguentemente ricevere idonee forme di compensazione.

Tale ultima opzione sembrerebbe quella più ragionevole, in quanto allargherebbe la platea di soggetti che offrono il servizio di trasporto, con la distinzione tra gli operatori che svolgono privatamente

---

<sup>236</sup> I primi suggerimenti verso tali strumenti di compensazione risalgono in realtà alla segnalazione AS277 - Distorsioni della concorrenza nel mercato del servizio taxi, cit. *supra*, nell'ambito della quale l'AGCM aveva introdotto la possibilità di compensare gli attuali titolari di licenze in vista dell'eventuale perdita del valore commerciale delle stesse. Tale tema era stato peraltro ribadito nella segnalazione AS1137 - Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2014, cit. *supra*.

questo servizio (molto simili ai conducenti NCC) e gli operatori che devono svolgere (e garantire) un servizio pubblico (scelta quest'ultima peraltro in linea con quanto espresso dal Consiglio di Stato nel parere del 25 novembre 2015 ed esaminato al paragrafo 4.1 che precede). L'AGCM in questa terza soluzione delinea, peraltro, una serie di esempi di forme di compensazione per gli operatori tradizionali<sup>237</sup>. Nello specifico, l'Autorità suggerisce di (i) aprire una *finestra temporale* entro la quale lo Stato acquisti le licenze dagli operatori che decidono di cessare l'attività; (ii) istituire forme di compensazione della differenza tra un valore della licenza preso a riferimento e il valore di mercato al momento della cessazione dell'attività<sup>238</sup>.

Oltre alle forme di compensazione economica, l'AGCM pensa anche a delle forme di indennizzo regolatorie. Nello specifico, propone di eliminare tutti i vincoli che attualmente limitano la libertà imprenditoriale dei tassisti (*i.e.*, eliminazione del divieto di cumulo di più licenze, possibilità che l'attività di taxi sia esercitabile in forma di impresa, massima flessibilità di turni e orari, possibilità di offrire nuovi servizi integrativi di servizi di trasporto pubblico locale di linea a condizioni remunerate dall'ente concedente).

Si richiama infine anche la recentissima segnalazione indirizzata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro delle infrastrutture

---

<sup>237</sup> L'AGCM chiarisce ad ogni modo che in Irlanda è stato previsto un sussidio economico in favore di limitate categorie di soggetti finanziato con risorse statali e in Italia già sono presenti delle forme di agevolazione per i tassisti quali l'esonero dell'obbligo di rilascio della ricevuta o dello scontrino fiscale.

<sup>238</sup> Per l'AGCM le risorse necessarie a tal fine potrebbero rinvenirsi dalla costituzione di un fondo statale finanziato da una serie di voci, quali: il pagamento di una *fee* d'ingresso per tutte le nuove autorizzazioni / licenze a partire da una certa data; forme di contribuzione da parte delle nuove piattaforme tecnologiche di mobilità; utilizzo dei maggiori introiti fiscali derivanti sia dalla tassazione dei servizi di mobilità non di linea offerti dalle piattaforme, sia dalla modifica del regime fiscale a carico dei soggetti dotati di licenza taxi, nel senso di prevedere per essi l'obbligo di emettere di rilascio dello scontrino alla fine di ogni corsa.

e dei trasporti n. AS1620 del 15 ottobre 2019 (già citata in sede di disamina del d.l. n. 135/2018)<sup>239</sup>, nell'ambito della quale l'Autorità Antitrust ha formulato una serie di osservazioni criticando fermamente le scelte operate dal legislatore con l'ultimo intervento normativo sulla l. n. 21/1992 e ha concluso rilevando che è *«necessaria una riforma organica e complessiva del settore della mobilità non di linea che tenga conto: (i) dell'esigenza di procedere quanto più possibile a un'equiparazione tra servizi taxi e le altre forme di mobilità non di linea; (ii) dell'ingresso nel settore di nuovi servizi a forte contenuto tecnologico, che hanno modificato radicalmente il paradigma di funzionamento del settore stesso, rendendo obsoleta la legge quadro 21/1992; (iii) dell'esigenza di introdurre misure a favore degli operatori soggetti a obblighi di servizio pubblico per compensare gli effetti dell'apertura e dell'allargamento del settore»*. Peraltro, l'AGCM evidenzia come l'impatto economico derivante dalla recente riforma, in termini di perdita di benessere dei consumatori, è negativo ed è stato stimato sulla base della metodologia elaborata dall'OCSE in 115 milioni di euro l'anno. Ciò rende ancor più urgente instaurare quanto prima un processo di vera riforma (che secondo l'Autorità Antitrust deve avvenire improrogabilmente nel breve periodo), allo scopo di eliminare tutte le ingiustificate restrizioni concorrenziali presenti nel mercato della mobilità non di linea<sup>240</sup>.

## **5.2 (Segue) ... e dell'ART**

Anche l'Autorità di Regolazione dei Trasporti non è rimasta in silenzio di fronte al fenomeno della digitalizzazione del trasporto non

---

<sup>239</sup> AS1620 - Disciplina dell'attività di noleggio con conducente, cit. *supra*.

<sup>240</sup> Per quanto concerne le proposte di modifica legislativa suggerite dall'AGCM nell'ambito della segnalazione in esame, si rimanda al paragrafo 3.1 del presente capitolo.



di linea e, sebbene con minor forza, ha espresso alcuni interessanti suggerimenti legislativi nell'ambito della già citata segnalazione al Governo e al Parlamento del 21 maggio 2015.

L'ART ha supportato la linea di apertura al mercato proposta dall'AGCM e ha chiarito che, nell'ambito della riforma necessaria alla l. n. 21/1992, occorre distinguere chiaramente tra:

(i) da un lato, le piattaforme mediante le quali si promuovono forme di condivisione di servizi di trasporto di natura non commerciale e di cortesia, che sono rese in modo non professionale da conducenti che intendano condividere in tutto o in parte il tragitto con altre persone incontrate grazie alle piattaforme medesime (*i.e.*, le piattaforme di *car pooling*) e

(ii) dall'altro lato, le piattaforme che offrono servizi tecnologici di intermediazione su richiesta e con finalità commerciali, mediante le quali i conducenti rendono (a scopo professionale o meno) il servizio di trasporto a un prezzo che non serve solo a coprire il costo dell'itinerario ma anche a garantire un margine di profitto alla piattaforma e al conducente.

L'ART propone, poi, di disciplinare espressamente la figura degli *intermediari*, ossia le imprese che forniscono servizi tecnologici per la mobilità e che mettono in connessione passeggeri e conducenti al fine di prestare a richiesta un servizio di trasporto remunerato che si svolge sul territorio nazionale; e quella dei *conducenti*, che include tre diverse categorie: 1) possessori di licenza taxi, 2) possessori di autorizzazione NCC e 3) privati che utilizzano il proprio veicolo. Questi ultimi devono essere lavoratori autonomi occasionali, tenuti al rispetto di un tetto massimo di reddito annuale e a un limite orario di lavoro settimanale (di 15 ore). Ad avviso dell'ART, tutti gli intermediari dovrebbero essere registrati presso le regioni nelle quali operano in ragione della natura intercomunale o interregionale del servizio e tutti i conducenti

dovrebbero essere iscritti in un apposito registro costituito su base sempre regionale. Inoltre, dovrebbero essere stabiliti degli «*obblighi in materia di assicurazione RC auto, di trasparenza nella fissazione delle tariffe, di controlli, di carta della qualità dei servizi e di ADR*». Ammette, poi, la possibilità per i conducenti taxi e NCC di utilizzare anch'essi le piattaforme tecnologiche per il contatto con l'utente.

In sintesi, l'ART suggerisce un modello che vede l'affiancamento del servizio di trasporto effettuato dai conducenti taxi e NCC a quello del servizio di trasporto svolto privatamente da lavoratori occasionali, che rimangono ancorati ad alcuni limiti e garanzie, soprattutto in ragione degli interessi di incolumità e sicurezza pubblica.

Con riferimento, invece, alle norme della legge quadro, l'ART auspica una riforma complessiva delle norme già ampiamente esaminate con riferimento agli interventi dell'AGCM<sup>241</sup> e individua delle esplicite modifiche normative che vanno incontro sia agli interessi dei conducenti NCC (*e.g.*, in tema di rimessa e di territorialità) che dei conducenti dei taxi (*e.g.*, possibilità di cumulo delle licenze e possibilità di praticare sconti sulle tariffe), nell'ottica di un graduale avvicinamento delle due differenti categorie.

Ad avviso di chi scrive, l'apporto puntuale fornito dall'Autorità di Regolazione dei Trasporti è presumibilmente il frutto di trattative e tavoli tecnici di lavoro con le parti interessate e non riesce a fornire una risposta netta e definitiva (laddove fosse realmente possibile) alle criticità legate all'*universo UBER*, preferendo l'opzione di traghettare la nuova disciplina normativa verso una regolazione transitoria che raggiunga un compromesso ideale per tutti gli attori coinvolti. Inoltre, si rammenta che l'*Authority* di recente istituzione ad oggi ha poteri solo

---

<sup>241</sup> Cfr. il paragrafo 5.1 che precede.

consultivi e, nei confini ristretti della sua legge istitutiva<sup>242</sup>, si muove con molte limitazioni<sup>243</sup>.

---

<sup>242</sup> Cfr. decreto legge 6 dicembre 2001, n. 201, convertito con modificazioni con legge 21 dicembre 2011, n. 214.

<sup>243</sup> Cfr. AA. VV., *La regolazione dei trasporti in Italia, l'ART e i suoi poteri, alla prova dei mercati*, a cura di F. Bassan, Giappichelli editore, 2015; V. CERULLI IRELLI, *Legittimazione "soggettiva" e legittimazione "oggettiva" ad agire nel processo amministrativo*, in *Diritto Processuale Amministrativo*, fasc. 2, 2014, p. 341.

## CAPITOLO III

### ANCORA SUL CASO UBER: POSSIBILI RIMEDI E SOLUZIONI ALL'ATTUALE *IMPASSE*

SOMMARIO 1. Verso la liberalizzazione del mercato del trasporto non di linea. – 2. L'accesso al mercato e il superamento delle barriere alla liberalizzazione. 2.1 Un paragone con il caso Flixbus. 2.2 Proposte operative per UBER. – 3. Riflessioni su un nuovo procedimento amministrativo per il trasporto non di linea. 3.1 Il caso Airbnb: un utile confronto per UBER. 3.2 È possibile applicare il sistema Airbnb a UBER? – 4. L'intervento dello Stato regolatore nel mercato del trasporto non di linea: controllori e controllati. 4.1 Nuove proposte: enti di regolazione e controllo. 4.2 Una *Authority* per la *sharing economy*.

#### **1. Verso la liberalizzazione del mercato del trasporto non di linea**

Come si è avuto modo di dimostrare nei capitoli che precedono, il mercato del trasporto pubblico non di linea sta subendo più di altri le conseguenze dell'evoluzione della digitalizzazione dell'economia, con effetti sulle abitudini e sulle esigenze degli utenti-consumatori, anche grazie all'utilizzo indispensabile delle piattaforme di condivisione. In termini più generali, il trasporto, quale attività che organizza la movimentazione delle persone o dei beni da un luogo di partenza a uno di destinazione, ha beneficiato dello sviluppo delle tecnologie entrando a pieno regime nel mondo delle *app* della *sharing economy* in ragione

della rapida diffusione di dispositivi in grado di geolocalizzare gli individui, di metterli in contatto con i fornitori del servizio di trasporto e di garantire il pagamento dei servizi mediante la stessa *app*.

L'ingresso *dirompente* delle piattaforme dell'economia della *sharing mobility* ha creato evidenti problemi agli operatori tradizionali dei mercati di riferimento e ha messo in crisi i modelli consolidati di separazione tra mercati, con la conseguente consapevole presa d'atto degli interpreti (soprattutto giudici, autorità regolatorie e accademici) circa l'obsolescenza di interi regimi regolatori.

L'arrivo delle piattaforme della *sharing mobility* ha, al contempo, innescato un meccanismo di reazione peculiare – che si potrebbe considerare anche positivo – da parte degli operatori tradizionali, i quali hanno iniziato ad adottare modelli virtuosi di svolgimento dei propri servizi per rimanere al passo con i tempi e con la tecnologia e per non soccombere di fronte ai nuovi *competitors*. Si pensi in proposito alle piattaforme tecnologiche<sup>244</sup> che hanno permesso il superamento (o

---

<sup>244</sup> Fino a pochi anni fa lo strumento di maggior diffusione ed utilizzo per mettere in contatto l'utente con il conducente del taxi è stato il servizio di "radiotaxi". Nello specifico, è previsto un sistema centralizzato nel quale una centrale operativa riceve le richieste a mezzo telefono, web, sms o *app* e ricerca via radio il taxi disponibile più vicino al luogo in cui va prelevato l'utente e gli assegna la corsa. Per entrare nel *circuito* del servizio radiotaxi, il conducente corrisponde una tassa d'ingresso fissa oltre ad un canone mensile, il cui ammontare è stabilito dal rispettivo gestore del sistema radiotaxi. A partire dal 2015, sono state sviluppate piattaforme di *ride sourcing* specializzate nell'intermediazione del servizio taxi. A titolo esemplificativo, l'*app* "Mytaxi" diffusa in numerosi paesi mette in collegamento diretto i tassisti, dotati di regolare licenza, e gli utenti. Nello specifico, l'*app* citata fornisce ai singoli conducenti il servizio di raccolta e smistamento della domanda tramite la piattaforma. Ad oggi aderire al relativo servizio è gratuito per gli utenti che pagano il trasporto direttamente sull'*app* con carta di credito, mentre i tassisti si iscrivono gratuitamente e corrispondono tramite la piattaforma una commissione in percentuale sul prezzo di ogni corsa portata a termine. Inoltre, i tassisti non sono tenuti a prestare un numero di corse obbligatorie in caso di adesione all'*app*. Si segnala che la piattaforma in questione è definita "piattaforma aperta", perchè non esistono clausole di esclusiva e, pertanto, i tassisti convenzionati possono utilizzare anche altri sistemi di raccolta della domanda. Il servizio svolto da Mytaxi e piattaforme simili permette, inoltre, all'utente di ricevere informazioni relative al tipo di auto, al numero di telefono e alla foto del conducente e può ricevere e inserire messaggi di valutazione relativi al viaggio. Il *rating* utilizzato in queste piattaforme ricalca sensibilmente le

quasi!)<sup>245</sup> dell'utilizzo del sistema radiotaxi, agevolando l'incontro tra la richiesta del servizio taxi mediante un'applicazione mobile (a titolo esemplificativo l'app Mytaxi).

In tale contesto, non può non constatarsi in ogni caso la risposta immediata fornita dai consumatori che, con l'utilizzazione massiva di rivoluzionarie modalità di funzionamento e di fruizione dei servizi di

---

metodologie usate da UBER e da piattaforme di *car pooling* come BlaBlaCar ed è un importante elemento di competitività in un settore come quello dei taxi, nel quale il prezzo massimo della corsa è stabilito dal comune di competenza e la qualità del servizio contraddistingue la prestazione del conducente. Si noti che il servizio radiotaxi sopra citato si contraddistingue da quest'ultima tipologia (Mytaxi) in quanto non vi è alcun rapporto diretto fra utente finale e il tassista. Tutti i rapporti con l'utente finale sono infatti gestiti dalla centrale radiotaxi, mentre l'utente è informato esclusivamente della sigla del taxi in arrivo e dei tempi di attesa del prelevamento e corrisponderà ad esito della corsa la tariffa stabilita dal comune al tassista.

<sup>245</sup> A gennaio 2017 Mytaxi ha avviato una battaglia dinnanzi all'AGCM per accertare la natura restrittiva delle clausole di esclusiva contenute negli statuti e nei regolamenti di alcune tra le principali società/associazioni di fornitura di servizi radiotaxi di Roma e Milano (*i.e.* Radio taxi 3570, Pronto Taxi e Samarcanda per quanto riguarda il Comune di Roma nel procedimento I801A e Autoradiotassi, Yellowtax e Taxiblu per quanto concerne il Comune di Milano nel procedimento I801B). In tale contesto, Mytaxi ha denunciato l'impossibilità di introdursi sul mercato e raggiungere una dimensione adeguata a svolgere la propria attività in concorrenza con gli operatori tradizionali in favore degli utenti. Con i provvedimenti di chiusura delle istruttorie citate, l'AGCM ha accolto le considerazioni di Mytaxi e ha accertato che le associazioni investigate *«hanno posto in essere intese restrittive della concorrenza, con riferimento alla previsione, negli atti che disciplinano i rapporti tra le predette società e i tassisti aderenti, di clausole che individuano specifici obblighi di non concorrenza, che, nel loro insieme, per le ragioni indicate in motivazione, sono suscettibili di produrre effetti anticoncorrenziali impedendo od ostacolando l'ingresso sul mercato di nuovi operatori»* (delibere AGCM del 27 giugno 2018, pubblicate sul bollettino AGCM n. 26 del 9 luglio 2018). Tuttavia, il TAR Lazio, Sez. I, adito immediatamente dalle società *incumbent* per l'annullamento dei provvedimenti dell'Autorità Antitrust, con le sentenze *gemelle* n. 5358, 5359, 5417, 5418 e 5419 del 29 aprile 2019 ha accolto i ricorsi di quelle in considerazione di un'asserita debolezza del procedimento istruttorio condotto dall'AGCM. Come è possibile leggere da uno dei passaggi delle sentenze, *«dalla lettura del provvedimento impugnato, emerge infatti come l'Autorità non solo non ha compiuto alcuna verifica empirica sul punto, limitandosi a ricostruire il quadro normativo, elaborare tabelle sulla base di dati forniti dalle parti e riprodurre dati forniti dalla denunziante, ma non ha neppure replicato in maniera completa e puntuale alle argomentazioni spese dalla ricorrente in relazione a profili di criticità della ricostruzione prospettata nella fase procedimentale»*. Si rileva che le pronunce appena citate sono state impuginate da Mytaxi e ad oggi il Consiglio di Stato non ha ancora emesso le sentenze di definizione delle rispettive controversie. Ad ogni modo, ciò non fa che confermare il continuo e dinamico evolversi della materia e del dibattito attuale, anche nello stesso mercato ristretto dei conducenti taxi.

mobilità, hanno dimostrato la necessaria e rapida introduzione dei nuovi operatori nel mercato e, nonostante la forte assenza di una definizione normativa, non hanno temuto l'utilizzo delle piattaforme e dei relativi servizi, affacciandosi impavidamente alle funzionalità innovative offerte.

Dalle considerazioni di cui sopra e in virtù di quanto esposto dettagliatamente nei capitoli che precedono, risulta ormai necessario e imprescindibile addivenire a una riforma regolatoria del trasporto non di linea, nell'ambito di un quadro normativo generale di auspicabile regolazione a livello generale della *sharing/collaborative economy*. Per procedere in tal senso, si ritiene quanto più inevitabile indirizzare il legislatore verso la previsione di meccanismi di apertura del mercato del trasporto non di linea individuando le *leve* utili per una compiuta liberalizzazione del settore, confidando nella presa di coscienza che le riforme attuate e i percorsi sinora intrapresi non sono stati sufficienti ad attenuare le difficoltà del mercato e a contemperare in modo bilanciato le esigenze delle parti coinvolte, specie in vista delle ricadute negative sui consumatori.

Occorre ripartire da zero, attuando un processo di riforma che tenga conto degli interessi in causa, ma che – in ogni caso – non ceda ai ricatti dell'una o dell'altra categoria interessate e soprattutto che non agisca in modo anacronistico rispetto all'avanzare delle tecnologie e al rinnovamento generale di uno *status quo* difficilmente scardinabile<sup>246</sup>.

---

<sup>246</sup> Come sostenuto dalla Commissione Europea nell'ambito della comunicazione del 2 giugno 2016, «*Oltre a creare nuovi mercati e contribuire all'espansione di quelli esistenti, le imprese dell'economia collaborativa si inseriscono in mercati finora serviti da prestatori di servizi tradizionali. Una questione fondamentale per le autorità e gli operatori di mercato è se, e in caso affermativo in quale misura, a norma del diritto vigente dell'UE, le piattaforme di collaborazione e i prestatori di servizi possono essere soggetti a requisiti di accesso al mercato. Questi ultimi possono comprendere autorizzazioni per l'esercizio di impresa, obblighi di licenza o requisiti minimi di qualità (ad esempio le dimensioni dei locali o il tipo di autovettura, gli obblighi di assicurazione o di deposito ecc.).*»

Nel presente capitolo si intende quindi fornire una risposta concreta alle criticità sinora emerse nel caso UBER, affrontando delle ipotesi risolutive che possano agevolare qualsivoglia osservatore (e auspicabilmente il legislatore) a interpretare e superare l'*impasse* creatosi nella regolazione del trasporto non di linea, aggiungendo ulteriori prospettive di ricerca. A tal fine, si rappresenta che la premessa imprescindibile alle considerazioni che seguono è l'obiettivo cui si tende: ossia procedere quanto prima a una liberalizzazione graduale del mercato di riferimento. In questo contesto, si ritiene opportuno impostare le proposte di soluzione delle problematiche sotto tre diversi aspetti collegati fra loro:

1) il superamento delle barriere presenti attualmente alla liberalizzazione con la previsione di strumenti idonei di compensazione degli *incumbent* e con la contestuale introduzione per i nuovi operatori di requisiti di accesso al mercato e di permanenza certi e predeterminati;

2) l'introduzione di un procedimento autorizzatorio *light* per i nuovi operatori privati che affiancherebbe quello già previsto dalla l. n. 21/1992 per i conducenti tradizionali;

3) la costituzione di nuovi soggetti di controllo del mercato ai quali attribuire funzioni di vigilanza, regolazione e studio delle attività svolte da tutti gli operatori (tradizionali e non), che siano idonei a garantire il funzionamento dei servizi e a mantenere l'equilibrio tra le parti coinvolte, specie nella prima fase di transizione e attuazione della nuova disciplina normativa.

---

*norma del diritto dell'UE, tali requisiti devono essere giustificati e proporzionati, tenendo conto delle specificità del modello imprenditoriale e dei servizi innovativi interessati, senza privilegiare un modello d'impresa a scapito di altri» (COM(2016) 356, cit. supra, p. 3.*



## **2. L'accesso al mercato e il superamento delle barriere alla liberalizzazione**

Come autorevolmente sostenuto in dottrina per i settori del trasporto aereo, delle telecomunicazioni, dell'elettricità e del gas, la liberalizzazione prodotta dal diritto eurounitario e dal diritto interno «*ha comportato la soppressione del precedente regime di riserva, o monopolio legale, che per essere onnicomprensivo e fondato su un solo operatore, nascondeva molti problemi. Con l'affermazione della libertà di entrata, si è consentito a più operatori di divenire imprenditori nei settori prima riservati. Su questi operatori vengono, ora, a gravare obblighi di servizio pubblico o di servizio universale, prima gravanti sull'unico operatore monopolista*»<sup>247</sup>.

Il profilo certamente più problematico e da cui deriva la risoluzione all'attuale quadro normativo è la limitazione imposta in base alla disciplina vigente all'accesso al mercato del trasporto non di linea, giustificata prevalentemente dalle esigenze pubblicistiche di tutela della salute e di sicurezza degli utenti del servizio in esame. Come già ribadito, le tutele richiamate non possono tuttavia ostacolare l'ingresso di nuovi operatori che, grazie allo sviluppo tecnologico, siano in grado di introdurre diverse modalità e mezzi di fornitura di un servizio, con possibili benefici per l'intera utenza, sia in termini di risparmio economico, che di riutilizzo dei beni messi in condivisione, nonché di ampliamento del mercato del lavoro.

Si ritiene, pertanto, condivisibile la scelta di proporre una regolamentazione *ad hoc* dei nuovi servizi dell'economia collaborativa del trasporto non di linea, che non riproponga obblighi organizzativi e di funzionamento oggi superati e che aiuti a eliminare o quanto meno a

---

<sup>247</sup> S. CASSESE, *Regolazione e concorrenza*, cit. *supra*, p. 15.

ridurre quelle inefficienze che hanno dato vita alla nascita delle piattaforme quivi esaminate.

Prima di addentrarci nelle possibili opzioni concrete, può essere utile prendere quale punto di riferimento un fenomeno di apertura del mercato verificatosi in questi ultimi anni in un settore non lontano da quello del trasporto pubblico non di linea.

## **2.1 Un paragone con il caso Flixbus**

Un modello virtuoso di liberalizzazione che si intende esaminare, seppur brevemente, nella presente ricerca è quello avvenuto di recente con i noti autobus a marchio Flixbus nell'ambito dei servizi di trasporto di linea su gomma interregionali, ossia quelli che si realizzano sulle medie e lunghe distanze<sup>248</sup> e che si contraddistinguono per essere circoscritti a un mercato di riferimento nel quale la domanda è agevolmente sostituibile. Si pensi alla necessità di percorrere la distanza Roma-Milano e alle numerose possibilità di scelta che ha il passeggero oltre all'autobus: aereo e treno, per non parlare dei servizi di *car pooling* già esaminati<sup>249</sup>.

Il fenomeno Flixbus suscita senz'altro interesse in quanto i servizi autobus interregionali hanno visto una rapida liberalizzazione anche grazie all'ingresso di nuovi operatori che hanno rivoluzionato il metodo di acquisizione della clientela.

---

<sup>248</sup> Ai sensi dell'art. 2 del decreto legislativo 21 novembre 2005, n. 285, i servizi automobilistici interregionali di competenza statale sono quei servizi di trasporto di persone «effettuati su strada mediante autobus, ad offerta indifferenziata, che si svolgono in modo continuativo o periodico su un percorso che collega più di due regioni [...] ed aventi itinerari, orari, frequenze e prezzi prestabiliti [...]».

<sup>249</sup> Tali segmenti del mercato dei trasporti presentano alcune peculiari condizioni: i relativi utenti/consumatori sono considerati particolarmente attenti alle dinamiche legate al prezzo dei servizi più che al tempo impiegato per arrivare a destinazione (nell'esempio appena citato, l'utente che sceglie Flixbus o BlaBlaCar non necessita di arrivare in poche ore a destinazione e intende risparmiare utilizzando servizi di gran lunga meno onerosi, specie a ridosso della partenza).

Esso si inserisce nell'ambito di servizi tradizionali che sono stati recentemente liberalizzati in Europa<sup>250</sup> e, grazie alle modifiche apportate alla normativa di settore, direttamente in Italia. Infatti, con il d.lgs. n. 285/2005, è stato liberalizzato il mercato dei servizi di trasporto di linea su gomma interregionali a decorrere dal 1° gennaio 2014<sup>251</sup>. Con l'intervento legislativo citato, i nuovi operatori che intendono accedere al mercato in esame, devono dimostrare il possesso di tutti i requisiti indicati all'art. 3 del d.lgs. n. 285/2005<sup>252</sup>, per attestare l'affidabilità e la sicurezza del mezzo di trasporto, delle imprese e dei conducenti che svolgono il servizio. I nuovi operatori devono

---

<sup>250</sup> Con riferimento al fenomeno Flixbus, si veda in proposito in dottrina, R. LOBIANCO, *Servizi di mobilità a contenuto tecnologico nel settore del trasporto di persone con conducente: brevi riflessioni sulla natura giuridica del fenomeno UBER*, in *Responsabilità civile e previdenza*, fasc.3, 1 marzo 2018, p. 1046; con particolare riferimento agli aspetti giuslavoristici, si veda A. LOFFREDO, *Il lavoro su piattaforma digitale: il curioso caso del settore dei trasporti*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, a cura di U. Carabelli, quaderno n. 2/2017, *Il lavoro nelle piattaforme digitali, nuove opportunità, nuove forme di sfruttamento, nuovi bisogni di tutela*, 2017, p. 117 e ss.

<sup>251</sup> Nello specifico, vigeva un regime transitorio sino al 31 dicembre 2013 in forza del quale erano autorizzabili esclusivamente i servizi per le nuove tratte. Nel periodo precedente e in particolare dal 1987 al 2003, invece, il servizio di trasporto di linea interregionale in Italia era pubblico e sottoposto a regime concessorio. Si vedano in proposito il parere dell'AGCM, indirizzato al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, n. AS1256 – *Servizi di linea interregionali di competenza statale*, pubblicato sul bollettino AGCM n. 5 del 29 febbraio 2016 e la segnalazione dell'AGCM, indirizzata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato, al Consiglio dei Ministri e al MIT, n. AS1360 – *Servizi automobilistici interregionali di competenza statale*, pubblicata sul bollettino AGCM n. 12 del 3 aprile 2017.

<sup>252</sup> L'art. 3 del d.lgs. n. 285/2005 prevede che per il rilascio dell'autorizzazione ad esercitare i servizi di linea quivi in esame, l'impresa richiedente, deve essere iscritta al registro delle imprese e soddisfare una serie di condizioni tipizzate dalla norma: a titolo esemplificativo, essere in possesso dei requisiti in materia di accesso alla professione di trasportatore su strada di persone; possedere la certificazione relativa alla qualità aziendale (UNI EN ISO 9000); applicare nei confronti degli addetti, in materia di rapporto di lavoro, le norme di diritto comune e le norme del contratto collettivo nazionale di lavoro di settore; disporre di personale, impianti e strutture in misura idonea ad assicurare il regolare esercizio del servizio di linea; disporre di autobus classificati, ai sensi dei decreti ministeriali applicabili e immatricolati da non più di sette anni; ottenere da parte dei competenti organi del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il nulla osta in materia di sicurezza sul percorso e sulle aree di fermata del servizio di linea proposto; non aver commesso, nel periodo di un anno precedente alla data di presentazione della domanda per l'autorizzazione più di due infrazioni considerate molto gravi, ai sensi del d.lgs. n. 285/2005.

mantenere il possesso dei citati requisiti nel corso degli anni in cui espletano il servizio<sup>253</sup>. Inoltre, a maggiore garanzia dello svolgimento di prestazioni sicure e controllate è stabilito espressamente che, in caso di riunione di imprese, alcuni dei requisiti previsti per il rilascio dell'autorizzazione, che sono strettamente connessi all'attività della singola impresa di trasporto, debbano essere posseduti da ciascuna delle società facenti parte della riunione medesima<sup>254</sup>. L'autorità competente al rilascio/diniego delle autorizzazioni, al monitoraggio e controllo del servizio nonché all'applicazione di sanzioni amministrative nei confronti delle imprese autorizzate che hanno violato il d.lgs. n. 285/2005, è il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. In estrema sintesi, si tratta di servizi esercitati in autonomia di impresa, che non beneficiano di contributi pubblici e non sono sottoposti a contingentamenti. Inoltre, il prezzo dei relativi servizi viene deciso

---

<sup>253</sup> Nello specifico, ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. n. 285/2005, «*l'impresa, per tutto il periodo di validità dell'autorizzazione, deve rispettare: a) le condizioni previste all'articolo 3, comma 2, dalla lettera a) alla lettera f) del presente decreto legislativo; b) le prescrizioni contenute nell'autorizzazione; c) le prescrizioni relative alla sicurezza del percorso e delle fermate, nonché quelle relative alla circolazione stradale stabilite dalle competenti Autorità [...]».*

<sup>254</sup> L'art. 3, comma 3, del d.lgs. n. 285/2005, come modificato recentemente dall'art. 9, comma 2-bis, del d.l. 30 dicembre 2016, n. 244, convertito in l. 27 febbraio 2017, n. 19 (c.d. Decreto Mille Proroghe 2017) e dall'art. 27, comma 12-bis, del d.l. 24 aprile 2017, n. 50 (recante Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo, c.d. Manovra Correttiva 2017), convertito in l. 21 giugno 2017, n. 96, «*nel caso di esercizio richiesto da una riunione di imprese, le condizioni di cui al comma 2, ad eccezione delle lettere e), f), g) e m), si intendono riferite alle singole imprese facenti parte della riunione di imprese. Le condizioni previste alle lettere e), f) e g) del comma 2 si intendono riferite alla riunione di imprese. Nell'ambito dei servizi di linea interregionali di competenza statale, per riunione di imprese, ai fini del presente comma, si intende il raggruppamento verticale o orizzontale; per raggruppamento verticale si intende un raggruppamento di operatori economici il cui mandatario esegue le attività principali di trasporto di passeggeri su strada e i mandanti quelle indicate come secondarie; per raggruppamento orizzontale si intende un raggruppamento in cui gli operatori economici eseguono il medesimo tipo di prestazione. Gli accertamenti sulla sussistenza delle condizioni di sicurezza e regolarità dei servizi ai sensi del comma 2, lettera g), relativamente all'ubicazione delle aree di fermata, sono validi fino a quando non sia accertato il venire meno delle condizioni di sicurezza».*

autonomamente dalle imprese e riportato in allegato nell'autorizzazione rilasciata dal Ministero.

La normativa sopra brevemente descritta, come si può agevolmente comprendere, è stata un terreno fertile per le nuove piattaforme che hanno trovato spazio nel mercato di riferimento.

Le prime novità, in particolare, si sono riscontrate con l'arrivo di MegaBus<sup>255</sup>, un operatore di grandi dimensioni che ha introdotto un sistema tariffario tipico delle compagnie aeree *low cost*, offrendo ai consumatori prezzi di acquisto del biglietto di trasporto particolarmente vantaggiosi (in alcuni casi, anche a prezzi simbolici di pochi euro) e garantendo servizi tecnologici innovativi durante il viaggio, come la possibilità di connettersi al sistema *wi-fi*.

Dal 2013 in poi il vero protagonista indiscusso e attore della liberalizzazione del mercato di riferimento è stato, invece, Flixbus che ha rivoluzionato il sistema dei collegamenti a media e lunga percorrenza mediante autobus e ha rapidamente acquisito quote di mercato rilevanti<sup>256</sup>. La peculiarità di Flixbus consiste nel fatto che non offre direttamente i servizi di trasporto, ma è la piattaforma che riunisce mediante convenzioni gli operatori in possesso delle autorizzazioni e dei requisiti previsti *ex lege* e svolge, al contempo, il ruolo di *interfaccia* tra questi ultimi e gli utenti finali definendo i corrispettivi e stabilendo i requisiti minimi di qualità del servizio. Analogamente a UBER nel servizio UberPop (attualmente interdetto in Italia), Flixbus non è proprietario dei mezzi utilizzati dai conducenti e non è un mero intermediario tra i soggetti coinvolti, ma è la società che distribuisce il

---

<sup>255</sup> Compagnia con sede legale nel Regno Unito, operativa dal 2003 soprattutto nel Regno Unito, negli Stati Uniti e in Canada e diffusasi anche in altri paesi europei (cfr. <https://www.megabus.com/>).

<sup>256</sup> Nel giugno 2016, le attività svolte da Megabus in Europa continentale sono state acquisite da Flixbus (cfr. <https://www.trasporti-italia.com/autobus/flixbus-acquisisce-megabus-ecco-i-dettagli-delloperazione/26109>).

servizio di trasporto, svolto *de facto* dalle imprese convenzionate. Differisce però sensibilmente dal caso UBER perché, alla luce della normativa sopra richiamata, non sussistono problemi di sovrapposizione tra i servizi svolti nel libero mercato con quelli sottoposti agli obblighi di servizio pubblico (non essendo più il mercato citato vincolato al regime concessorio vigente in passato).

Anche Flixbus, come era prevedibile, nonostante il favorevole riscontro dei consumatori, ha affrontato numerose criticità di fronte agli *incumbent*, che non hanno accettato l'ingresso di un operatore particolarmente competitivo (soprattutto per i prezzi notevolmente inferiori a quelli applicati dalle compagnie tradizionali) e che hanno avviato una forte attività di *lobby* di fronte al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e al Parlamento.

In tale contesto, è stata coinvolta l'Autorità Antitrust in sede consultiva che ha inquadrato accuratamente il mercato rilevante ed ha espresso in due diverse occasioni parere favorevole rispetto alla legittimità dell'attività svolta da piattaforme quali Flixbus<sup>257</sup>. Per quanto concerne il primo intervento del 2016, l'AGCM aveva ricevuto una richiesta di parere da parte del MIT in relazione a un esposto – pervenuto da un operatore autorizzato al servizio di linea interregionale ex d.lgs. n. 285/2005 – nel quale si contestava la politica tariffaria posta in essere da nuovi operatori esteri (*i.e.*, Flixbus). Nello specifico, i nuovi operatori non avrebbero applicato una tariffa fissa alle tratte ma un prezzo variabile in base al giorno di viaggio e alla disponibilità dei posti e, conseguentemente, tale metodo avrebbe creato «*disagi concorrenziali alle imprese concorrenti che invece applicano severamente le tariffe pubblicate sulla loro licenza*». Interrogata circa

---

<sup>257</sup> Parere dell'AGCM n. AS1256 del 2016 e segnalazione dell'AGCM n. AS1360 del 2017, cit. *supra*.

la legittimità delle metodologie di determinazione dei prezzi adottate dai nuovi operatori, l'AGCM ha esaminato il mercato di riferimento, constatando che la normativa prevede che i prezzi del trasporto di linea su gomma interregionale sono prestabiliti nell'autorizzazione di ciascun operatore e in questa sono indicati i prezzi massimi e lo sconto massimo applicabile agli utenti. Diversamente, la politica di prezzo che può adottare ciascuna impresa è libera e l'operatore è libero di fissare il livello e la frequenza degli sconti e di stabilire i prezzi diversi in funzione dei giorni o del fattore di riempimento dei mezzi o di altre variabili (il tutto nei limiti dei prezzi e sconti massimi). Per l'Autorità Antitrust, *«la metodologia applicata dai nuovi operatori [...] appare infatti ispirata ad un principio di gestione dinamica delle tariffe orientata alla massimizzazione dei ricavi, che è lo stesso principio su cui si fondano le politiche di prezzo adottate nella generalità dei mercati dei servizi di trasporto [di] persone liberalizzati (ad esempio nel trasporto aereo, o marittimo o nel trasporto ferroviario sulla rete ad alta velocità, ecc.) o anche in diversi mercati legati all'attività turistica (es. prenotazione hotel)».*

L'AGCM rileva, inoltre, che le politiche tariffarie sopra descritte potrebbero potenzialmente ledere la concorrenza solo nel caso in cui fossero adottate da un operatore che si trovi in una posizione dominante e le stesse risultassero talmente aggressive da non poter essere replicate da un concorrente altrettanto efficiente, con la conseguente violazione delle norme in materia di abuso della posizione dominante (art. 3 della l. n. 287/1990 e/o art. 102 del TFUE). Con riferimento al secondo intervento del 2017, l'AGCM perviene alle medesime conclusioni ma questa volta nell'ambito dell'esame delle modifiche introdotte dal legislatore con il c.d. Decreto Mille Proroghe 2017 a beneficio degli

*incumbent* e in seguito, anche alla luce della segnalazione dell’Autorità, immediatamente modificate con la Manovra Correttiva del 2017<sup>258</sup>.

L’AGCM evidenzia come la diffusione di piattaforme di promozione e vendita dei servizi di trasporto di cui si sono dotate oramai anche indirettamente quasi tutte le imprese, nonché l’arrivo di nuovi operatori italiani e stranieri *«hanno delineato un contesto competitivo molto vivace e sfidante nel trasporto nazionale di passeggeri su strada, con innegabili benefici per il consumatore finale»*. Viene rilevato, inoltre, che il modello di business di tali servizi di mobilità *«si basa su una separazione tra l’entità giuridica che si occupa delle attività connesse all’organizzazione del servizio - autorizzazioni locali, pianificazione della rete, marketing, politica dei prezzi, gestione della qualità e del servizio al cliente, gestione della piattaforma per la prenotazione dei servizi - e le società che svolgono servizio di trasporto su autobus vero e proprio e sono convenzionate con la prima»*. Detto modello ha permesso agli operatori internazionali di acquisire in breve tempo una quota di mercato rilevante nell’offerta dei servizi di trasporto su strada a media e lunga percorrenza in Italia<sup>259</sup>.

---

<sup>258</sup> D.l. n. 244/2016 e d.l. n. 50/2017, cit. *supra*.

<sup>259</sup> Ciò è avvenuto *«grazie a un’offerta di prezzi assai competitiva, che ha indotto una vivace concorrenza anche di tipo intermodale (rispetto, ad esempio, ai servizi ferroviari con treni Intercity svolti su analoghe tratte)»*. Per completezza si rappresenta che l’AGCM, con la segnalazione quivi richiamata, fornisce al Parlamento un parere negativo circa gli interventi legislativi introdotti all’art. 3, comma 3, d.lgs. n. 285/2005 con il c.d. Decreto Mille Proroghe 2017. Nello specifico, la nuova norma disponeva che *«nell’ambito dei servizi di linea interregionale di competenza statale per riunione di imprese ai fini del presente comma si intende il raggruppamento verticale o orizzontale; per raggruppamento verticale si intende un raggruppamento di operatori economici il cui mandatario esegue le attività principali di trasporto di passeggeri su strada e i mandanti quelle indicate come secondarie; per raggruppamento orizzontale si intende un raggruppamento in cui gli operatori economici eseguono il medesimo tipo di prestazione [...]»*. La norma in realtà era frutto dell’attività di *lobby* intrapresa all’epoca dagli operatori tradizionali e tentava di combattere il sistema adottato da Flixbus: infatti, il rapporto intercorrente tra Flixbus e le aziende di trasporto convenzionate era/è individuabile come una sorta di raggruppamento verticale in cui Flixbus assume il ruolo di mandante e le aziende convenzionate quello di mandatarie. La norma, inoltre, assegnava il termine di 90



L'AGCM ha concluso la propria segnalazione richiedendo l'abrogazione delle modifiche legislative del Decreto Mille Proroghe 2017 (poi avvenuta) e auspicando, in ogni caso, una celere revisione organica della disciplina dei trasporti dei passeggeri su strada in conformità alla normativa eurounitaria e ai principi di trasparenza, certezza del diritto, tutela della concorrenza e della libertà di mercato.

Ebbene, ciò che più colpisce nel caso Flixbus è che, diversamente dal caso UBER, a seguito della segnalazione al Parlamento appena esaminata e anche grazie ad un'imponente campagna dell'opinione pubblica *pro* Flixbus, è stato ammesso e non ostacolato in via definitiva l'ingresso dei nuovi operatori nel mercato in questione, garantendo in questo modo una piena ed effettiva liberalizzazione del servizio di trasporto di linea interregionale, il cui impianto normativo sarà comunque sottoposto a revisione e aggiornamento in ragione delle novità normative emerse (si noti che l'ultimo intervento legislativo risale appunto alla Manovra Correttiva del 2017).

---

giorni alle società quali Flixbus per adeguarsi alla novella legislativa e incaricandole/onerandole di svolgere direttamente le attività principali di trasporto. Al riguardo, l'AGCM ha rilevato (e criticato la normativa poi modificata) come segue: *«Alla luce del quadro normativo nazionale e comunitario, e tenuto conto della rapida evoluzione del settore, l'Autorità evidenzia come - nel caso di autorizzazioni rilasciate a raggruppamenti verticali di imprese - un'adozione decontestualizzata rispetto al caso di specie della medesima formulazione giuridica prevista per i raggruppamenti d'impresa di cui all'art. 48, comma 2, del nuovo Codice degli appalti (D.lgs n. 50/2016) nel caso di forniture o servizi appare in grado di determinare effetti fortemente anticoncorrenziali nel settore dei trasporti di passeggeri su strada con danni diretti e tangibili per i consumatori. Ciò in quanto società attive con il descritto modello operativo verrebbero immediatamente a porsi al di fuori del quadro normativo nazionale. L'Autorità rileva che, ai fini di un'applicazione piena e coerente del Regolamento (CE) n. 1071/2009 a livello nazionale, deve essere tenuto nel dovuto conto che la definizione di norme comuni a livello europeo in merito alle condizioni da rispettare per esercitare la "professione di trasportatore su strada" ha quale obiettivo prioritario quello di "realizzare un mercato interno dei trasporti su strada caratterizzato da condizioni eque di concorrenza". Non pare dunque conferente a questi principi una norma che impedisce in maniera esplicita a un operatore particolarmente dinamico e competitivo lo svolgimento della propria attività».*

## 2.2 Proposte operative per UBER

Il confronto sopra rappresentato consente a questo punto con maggiore consapevolezza di individuare alcune proposte concrete per l'ingresso di piattaforme quali quella di UBER che, con i propri servizi, desiderano affiancare nuove metodologie di trasporto non di linea a quelle tradizionalmente previste (come avvenuto con la particolare tipologia di servizio denominata UberPop).

A tal fine, anche alla luce della condivisibile interpretazione giuridica fornita dal Consiglio di Stato con il parere fornito nel 2015 sulla l. n. 21/1992<sup>260</sup> – che individua nel contratto di trasporto privato l'istituto alla base del duplice rapporto bilaterale tra piattaforma/conducente e piattaforma/utente – si ritiene che occorra partire da una disciplina *ad hoc* delle nuove attività di condivisione (UBER), con una riforma evolutiva delle attività dell'economia tradizionale (taxi e NCC).

Ciò comporta l'esigenza di coordinare le due economie contrapposte, che peraltro già accade con la co-esistenza di due realtà differenti come quella dei conducenti taxi e dei conducenti NCC: i primi sono a presidio di prerogative speciali per la missione pubblicistica perseguita, i secondi invece sopperiscono alle necessità di una determinata area di consumatori che predilige autoveicoli e autisti con precise caratteristiche. Come acutamente osservato in dottrina, *«occorrerebbe dunque individuare la giusta collocazione anche per tale nuova forma di trasporto commerciale “privato”, senza volerla sostituire al servizio pubblico di taxi, ma senza per questo doverla appiattare entro la dicotomia esistente, frustrandone il potenziale innovativo. [...] occorre capire se si vuole disciplinare il fenomeno sharing economy rispettando in modo coerente le sue origini di*

---

<sup>260</sup> Cfr. paragrafo 4.1 del secondo capitolo.

*condivisione privata, o se invece lo si vuole semplicemente rendere un nuovo canale imprenditoriale alternativo. Occorre cioè decidere se l'accesso alle piattaforme di condivisione possa essere destinato ad un mercato di veri e propri operatori professionali, o se all'opposto debba riservarsi solo ad operatori privati occasionalmente impegnati nell'attività economica di "condivisione"»<sup>261</sup>. Secondo tale dottrina, la scelta della prima posizione, che comporterebbe l'introduzione di un sistema di trasporto occasionale affiancato a quello ordinario dei taxi e NCC, sarebbe più coerente, ma allo stesso tempo più restrittiva economicamente e potrebbe alleggerire la disciplina prevista per gli operatori tradizionali invadendo in maniera meno incisiva il campo di azione di questi ultimi. Detta opzione, tuttavia, vedrebbe difficoltosa la circoscrizione dei criteri di occasionalità del servizio (che sarebbe quantitativa e discrezionale da parte del legislatore). La seconda ipotesi meno rigorosa, invece, ammetterebbe l'apertura del mercato a tutti i privati rendendo non più giustificabile il trattamento normativo differenziato tra operatori, anche perché la piattaforma tecnologica non può costituire una fonte di discriminazione tra operatori (tradizionali e innovativi), di conseguenza «dovrebbe modificarsi in radice l'attuale quadro normativo, con il problema di una totale ridefinizione — tendenzialmente in senso pro-concorrenziale — degli attuali regimi regolamentari di settore».*

Rispetto alle due opzioni appena richiamate, ad avviso di chi scrive, si rinviene una diversa ipotesi di compromesso in forza della quale il legislatore deve disciplinare *ex novo* la normativa quadro del trasporto non di linea, mantenendo tutte le realtà esistenti (taxi e NCC) e distinguendo chiaramente il settore del trasporto pubblico da quello

---

<sup>261</sup> B. CALABRESE, *Applicazione informatica di trasporto condiviso e concorrenza sleale per violazione di norme pubblicistiche*, cit. *supra*.

del trasporto privato. In tale ottica, si suggerisce di agire almeno su tre diversi fronti in via cumulativa e non alternativa.

Una prima azione dovrebbe rivolgersi ai nuovi operatori della *sharing economy*, prevedendo dei requisiti minimi obbligatori per l'ingresso nel mercato del trasporto idonei a garantire la tutela della sicurezza degli utenti e della qualità del servizio reso. Tra questi requisiti, dovranno essere individuati – analogamente a quanto avviene nel trasporto di linea su gomma interregionale – a titolo esemplificativo e non esaustivo: (i) l'introduzione di un procedimento snello di rilascio del titolo allo svolgimento del servizio (come meglio descritto nel paragrafo 3 che segue), (ii) il possesso da parte del conducente di un'assicurazione idonea alla copertura del trasporto di terzi, (iii) il possesso della patente di guida da un determinato numero di anni e l'assenza di infrazioni al codice della strada e di pene inflitte per reati accertati che siano connessi direttamente o indirettamente all'utilizzo di un veicolo, (iv) il possesso di un veicolo acquistato da meno di un determinato numero di anni (che garantirebbe anche il rispetto di elevati *standard* ambientali), (v) il costante controllo anche su base annuale del possesso dei requisiti da parte di un'autorità/ente terzo, (vi) l'istituzione di un registro consultabile pubblicamente, che contenga i dati dei conducenti autorizzati in possesso dei requisiti e che sia tenuto e aggiornato da un'autorità o ente terzo, (vii) il pagamento di un contributo annuale da parte dei conducenti che non sia eccessivamente oneroso per questi ultimi, ma che sostenga finanziariamente la tenuta del registro e i controlli/vigilanza sulle attività degli operatori da parte dell'autorità o ente terzo (in maniera analoga a quanto accade per gli ordini professionali).

Una seconda azione dovrebbe essere rivolta agli operatori tradizionali del trasporto pubblico non di linea, che introduca forme di graduale compensazione economica mediante due modalità alternative.

Nello specifico, si ipotizza di fornire una scelta ai tassisti e ai conducenti NCC tra:

a) rinunciare al titolo “forte” detenuto (licenza taxi o autorizzazione NCC) a fronte di un indennizzo economico, o

b) proseguire l’attività taxi o NCC con appropriati incentivi economici (anche in termini di sgravi fiscali) che compensino le difficoltà e gli oneri derivanti dallo svolgimento del servizio pubblico per i tassisti (*e.g.*, orari, ferie, turnazione, limitazione del diritto allo sciopero) e di un servizio con determinati standard qualitativi per gli NCC.

Con particolare riguardo alla prima ipotesi a), l’indennizzo dovrà essere calcolato attentamente e si ritiene che dovrà essere pari ad una congrua percentuale del valore di mercato della licenza/autorizzazione. Contestualmente, sempre in tale ipotesi a), al conducente dovrà essere garantito un meccanismo automatico (una sorta di *corsia preferenziale*) per poter accedere agevolmente al titolo *light* rilasciato ai conducenti privati delle *sharing economy*.

Tale costruzione permetterebbe di liberare i conducenti tradizionali dalla *schiavitù* e dai limiti legati al servizio pubblico tipici della licenza taxi, nonché dai diversi vincoli del servizio NCC, offrendogli l’ingresso nel parallelo e più snello *sotto-mercato* del trasporto privato non di linea (ipotesi a). Dall’altro, tale operazione, sebbene onerosa per le casse dello Stato, garantirebbe un adeguato incentivo a chi sostiene i costi e gli oneri dell’attività imprenditoriale derivanti dalle esigenze di garantire un servizio pubblico (ipotesi b) in termini di orario, turnazione e ferie: si reputa, infatti, che l’onere imposto a chi eroga il servizio pubblico debba essere necessariamente compensato al fine di garantire l’equilibrio dell’economicità complessiva dell’attività.

La terza azione, invece, è rivolta a tutte le categorie – a prescindere dal titolo detenuto – e ha l’obiettivo di introdurre norme comuni in materia fiscale e regole che si occupino attentamente di mantenere un adeguato ed equilibrato assetto tra le diverse anime imprenditoriali, evitando così di favorire alcuni operatori rispetto ad altri. A titolo esemplificativo, occorrerà definire un metodo di individuazione dei prezzi e degli sconti massimi applicabili dai conducenti del trasporto privato (che potranno essere predeterminati in sede di ottenimento del titolo autorizzatorio, come avviene attualmente per il trasporto di linea su gomma interregionale) e coordinarli con le tariffe stabilite dagli enti locali per il servizio taxi. Ciò comporterà una necessaria revisione organica della normativa di cui alla l. n. 21/1992, auspicabilmente mediante la sua abrogazione e la contestuale emanazione di una nuova legge quadro.

### **3. Riflessioni su un nuovo procedimento amministrativo per il trasporto non di linea**

La seconda linea direttrice che si vuole suggerire è quella che, a partire dalla procedura autorizzatoria attualmente stabilita dalla l. n. 21/1992 per i conducenti taxi e NCC, mira a definire il miglior procedimento amministrativo per l’ingresso dei nuovi operatori della *sharing economy* nel mercato citato.

Occorre, quindi, comprendere come soggetti privati, in assenza di licenza / autorizzazione di cui alla legge quadro, possano aspirare all’ingresso nel mercato del trasporto non di linea e se sia sufficiente adeguare il regime autorizzatorio vigente ai nuovi *competitors*, modificando i vincoli giuridici presenti, ovvero se sia necessaria una formulazione *ex novo* di un procedimento amministrativo *ad hoc*,

tenendo conto delle esigenze e degli interessi degli operatori dell'economia collaborativa rispetto a quelli della economia ordinaria.

Si ritiene, in ogni caso, che l'attività svolta dal *driver* iscritto a piattaforme quali quelle gestite da UBER necessiti di un *riconoscimento* amministrativo per esercitare la propria attività economica liberamente ma, alla stregua degli altri conducenti già presenti sul mercato tradizionale, debba essere assoggettato a predeterminati criteri di qualità e di sicurezza del servizio, che siano debitamente provati dal possesso – e dal mantenimento nel tempo – di un titolo autorizzatorio<sup>262</sup>.

### **3.1 Il caso AirBnb: un utile confronto per UBER**

Per meglio comprendere quale sia il procedimento amministrativo più idoneo a consentire e controllare l'ingresso nel mercato del trasporto non di linea di nuovi *drivers*, può risultare utile esaminare altri mercati in cui sono state previste procedure autorizzatorie snelle per l'accesso di ulteriori operatori. Al riguardo, rileva quanto accaduto recentemente nel settore delle locazioni a breve

---

<sup>262</sup> In dottrina ci si è chiesti se occorra prevedere un procedimento autorizzatorio solo nel caso in cui dalla attività derivi un profitto ovvero anche laddove si tratti di servizio svolto nell'ambito dell'economia della condivisione *tout court*. In tal senso, si veda K. STOKES, E. CLARENCE, L. ANDERSON, A. RINNE, *Making Sense of the UK Collaborative Economy*, cit. *supra*, p. 30-31.

termine<sup>263</sup>, con particolare riferimento alla piattaforma AirBnb<sup>264</sup> e alla soluzione scelta dal legislatore per la regolamentazione dell'esercizio dell'attività ricettiva da parte degli utenti-locatori iscritti a detta piattaforma.

AirBnb è una piattaforma elettronica diffusa in tutto il mondo<sup>265</sup> e gestita dalle società del Gruppo AirBnb che consente l'avvio di

---

<sup>263</sup> Per ulteriori approfondimenti sul mercato delle locazioni a breve termine in ottica comparatistica, si vedano *ex multis*, G. SMORTO, *Impulse paper no. 2 on the business authorisation/licensing requirements imposed on peer-providers and platforms in the accommodation/tourism sector in Paris, Rome, Milan and London*, marzo 2016, reperibile al link <https://ec.europa.eu>; AA. VV., *Impulse paper on specific liability issues raised by the collaborative economy in the accommodation sector. Paris - Amsterdam - Barcelona*, a cura del Working Group on the Collaborative Economy dell'Università di Groningen del 14 marzo 2016, reperibile al link <https://ec.europa.eu>; AA. VV., *Impulse paper on the business authorisation/licensing requirements imposed both on peer-providers and platforms. Barcelona, Berlin and Amsterdam*, a cura di Rating Legis, maggio 2016, reperibile al link [www.rating.eu](http://www.rating.eu); articolo dell'Economist, *Why Japan's sharing economy is tiny - Hotel rooms are in short supply yet regulations hamper AirBnb and other sharing platforms*, del 14 luglio 2018, reperibile al link [www.economist.com](http://www.economist.com).

<sup>264</sup> Circa le varie e differenti problematiche emerse con riferimento ad AirBnb, si vedano V. HATZOPOULOS, *The Collaborative Economy and EU Law*, cit. *supra*, p. 199, AA. VV., *The Cambridge Handbook on the Law of the Sharing Economy*, cit. *supra*, p. 108 e ss. e K. STOKES, E. CLARENCE, L. ANDERSON, A. RINNE, *Making Sense of the UK Collaborative Economy*, cit. *supra*, p. 33; si vedano, inoltre, l'articolo del Sole24 Ore, *Airbnb nel mirino Ue: poca chiarezza su prezzi e rimborsi, si adegui alla legge*, del 17 luglio 2018, reperibile al link <http://www.ilsole24ore.com/art/mondo/2018-07-17/airbnb-mirino-ue-poca-chiarezza-prezzi-e-rimborsi-si-ade-gui-legge--094715.shtml?uuid=AETIMxMF>; l'articolo del Sole24 Ore, del 24 febbraio 2018, *Airbnb fra innovazione e incognite giudiziarie: storia di un impero nato per caso*, reperibile al link <http://www.ilsole24ore.com/art/finanza-e-mercati/2018-02-23/airbnb-innovazione-e-incognite-giudiziarie-storia-un-impero-nato-caso-230606.shtml?uuid=aegwtd6d>; l'articolo del Sole24 Ore, *Flop tassa Airbnb, il ministro Centinaio promette: «Basta praterie, si cambia»*, del 13 luglio 2018, reperibile al link <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2018-07-12/flop-tassa-airbnb-ministro-centinaio-promette-basta-praterie-si-cambia-193909.shtml?uuid=AEjP46KF>. Si veda anche il parere emesso dall'AGCM nei confronti della Regione Calabria il 16 maggio 2018 (AS1518 - Regione Calabria - Svolgimento dell'attività di bed & breakfast e affittacamere in forma non imprenditoriale), pubblicato nel bollettino AGCM n. 24/2018.

<sup>265</sup> «AirBnb is undoubtedly one of the most popular collaborative businesses. It currently operates in 191 countries, counting more than 160 million users. Airbnb allows individuals to become entrepreneurs by offering part or all of their living space to their peers as short-term accommodation. Thus visitors (consumers), instead of participating in the traditional hotel industry or in regions with no hotel presence, may choose to pay to be hosted at an individual's home. Rates are determined by hosts



contatti tra titolari di alloggi da offrire in locazione e, dall'altro, persone alla ricerca di detti alloggi. Il sistema consiste nella centralizzazione degli annunci dei locatori sull'applicazione, che garantisce agli utenti-conduttori di ricercare e prenotare l'alloggio in base a una serie di filtri (ad esempio prezzo, luogo, tipologia di appartamento). Gli utenti-locatori fissano la tariffa, il calendario delle disponibilità, i criteri di prenotazione e di cancellazione (in conformità a quelle prestabilite dalla piattaforma) e definiscono espressamente le regole del soggiorno che gli eventuali locatari dovranno accettare. Come avviene per UBER, AirBnb ha predisposto un sistema in cui i locatori e i conduttori possono recensirsi a vicenda, mediante l'attribuzione di un voto e la pubblicazione di eventuali commenti accessibili sulla piattaforma a tutti gli iscritti. In alcuni casi, peraltro, se un locatore riceve voti mediocri o commenti negativi o cancella le prenotazioni già confermate, AirBnb può provvedere a sospendere temporaneamente gli annunci, cancellare una prenotazione o vietare l'accesso dell'utente al sito<sup>266</sup>. Analogamente a UBER, l'utente-conduttore corrisponde il prezzo sulla piattaforma che ricomprende una voce per il soggiorno presso l'alloggio del locatore e una seconda voce per i costi del servizio della piattaforma. AirBnb, in seguito, versa l'importo per il soggiorno all'utente-locatore e trattiene la rispettiva commissione di servizio<sup>267</sup>.

---

*(suppliers) and Airbnb withholds a charging fee per transaction. Airbnb allows peers to list on the platform a spare room in their home, an empty apartment, a house they don't use, a boat, or even a tree-house. Furthermore, in November 2016 Airbnb expanded its company profile by allowing individuals to provide local tours and experiences, along with accommodation, on the platform. So far it exercises minimal regulatory control, depending mostly on some identification procedures and an online reputation system (rating stars)» (V. HATZOPOULOS, *The Collaborative Economy and EU Law*, cit. *supra*, p. 15).*

<sup>266</sup> Inoltre, AirBnb propone al locatore un modello che definisce a priori il contenuto della sua offerta, il servizio di fotografia dell'alloggio, un'assicurazione della responsabilità civile, una garanzia per i danni e uno strumento di stima del prezzo del suo affitto in ragione delle medie di mercato che risultano dalla piattaforma.

<sup>267</sup> Tali caratteristiche hanno condotto a ritenere che il servizio svolto dal gruppo AirBnb non si limiti alla messa a disposizione della piattaforma che consente

La rapida diffusione del modello AirBnb ha creato in Italia una serie di criticità legate alla presenza di lacune normative dal punto di vista non solo amministrativo ma anche fiscale<sup>268</sup>. Infatti, i locatori che si iscrivevano inizialmente alla piattaforma avviavano un'attività extra-alberghiera – anche di tipo imprenditoriale – e concedevano in locazione a breve termine i propri immobili, evitando l'applicazione delle norme statali, regionali e locali previste per tipologie di *business* molto simili (attività di *bed & breakfast*, case vacanze, affittacamere, ecc.).

---

il contatto tra locatori e locatari, ma nel contenzioso pendente dinanzi alla Corte di Giustizia (caso C-390/18 – in attesa di pubblicazione della relativa pronuncia) si sta giungendo a conclusioni differenti rispetto a quelle viste per il caso UBER. Al riguardo, nella propria giurisprudenza la Corte ha già avuto modo di definire taluni criteri relativi ai servizi misti, cioè composti da elementi digitali e da elementi forniti non tramite piattaforme elettroniche. Alla luce del servizio esaminato, diversamente dalle conclusioni depositate per i casi UBER (di cui al paragrafo 4.3 del secondo capitolo) l'Avvocato Generale Maciej Szpunar, interpellato anche nei casi AirBnb, ha rilevato che *«un servizio consistente nell'intermediazione, tramite una piattaforma elettronica, tra potenziali locatari e locatori che offrano prestazioni di alloggio di breve durata, in una situazione in cui il prestatore di detto servizio non eserciti un controllo sulle modalità essenziali di tali prestazioni, costituisce un servizio della società dell'informazione, con la precisazione che il fatto che detto prestatore proponga parimenti altri servizi a contenuto materiale non impedisce la qualificazione del servizio fornito elettronicamente come servizio della società dell'informazione, a condizione che quest'ultimo servizio non rappresenti un tutto inscindibile con i servizi medesimi»* (conclusioni dell'Avvocato Generale Maciej Szpunar presentate il 30 aprile 2019).

<sup>268</sup> Con l'art. 4 del d.l. 24 aprile 2017, n. 50, convertito con modificazioni dalla l. 21 giugno 2017, n. 96, il legislatore è intervenuto in via d'urgenza per disciplinare la lacuna normativa in materia fiscale per le locazioni a breve termine ed ha introdotto una serie di obblighi impositivi per i locatori che cedono in locazione i propri immobili anche per periodi brevi (inferiori a 30 giorni) e anche mediante l'utilizzo di piattaforme tecnologiche. Nello specifico, i primi due commi dell'art. 4 prevedono che, *«Ai fini del presente articolo, si intendono per locazioni brevi i contratti di locazione di immobili ad uso abitativo di durata non superiore a 30 giorni, ivi inclusi quelli che prevedono la prestazione dei servizi di fornitura di biancheria e di pulizia dei locali, stipulati da persone fisiche, al di fuori dell'esercizio di attività d'impresa, direttamente o tramite soggetti che esercitano attività di intermediazione immobiliare, ovvero soggetti che gestiscono portali telematici, mettendo in contatto persone in cerca di un immobile con persone che dispongono di unità immobiliari da locare. A decorrere dal 1° giugno 2017, ai redditi derivanti dai contratti di locazione breve stipulati a partire da tale data si applicano le disposizioni dell'articolo 3 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, con l'aliquota del 21 per cento in caso di opzione per l'imposta sostitutiva nella forma della cedolare secca»*.

Con particolare riferimento alla disciplina autorizzatoria, negli ultimi anni i legislatori regionali hanno provveduto gradualmente a colmare tali lacune, integrando le norme vigenti e adeguandole all'introduzione delle nuove piattaforme per la condivisione di alloggi<sup>269</sup>. Gli enti locali hanno poi chiarito espressamente quali regole dovessero applicarsi alle nuove forme di condivisione degli immobili di proprietà, distinguendo tali tipologie dalle altre comunemente note<sup>270</sup>.

Nell'impossibilità di esaminare nel dettaglio le diverse discipline normative presenti sul territorio, sono qui presi in considerazione alcuni esempi regionali di interesse per comprendere il modello di procedimento autorizzatorio che è stato utilizzato per l'avvio delle attività di *hosting* degli iscritti alla piattaforma AirBnb. In particolare, si rappresenta che le regioni intervenute per la disciplina delle locazioni a breve termine e per regolare l'attività svolta dai propri cittadini mediante l'utilizzo di piattaforme come AirBnb hanno provveduto a

---

<sup>269</sup> *Inter alia*, con riferimento alla Regione Lazio, r.r. 7 agosto 2015, n. 8 recante la nuova disciplina delle strutture ricettive extralberghiere, modificato con r.r. 16 giugno 2017, n. 14. Con riferimento alla Regione Lombardia, r.r. 5 agosto 2016 n. 7 concernente la definizione dei servizi, degli standard qualitativi e delle dotazioni minime obbligatorie degli ostelli per la gioventù, delle case e appartamenti per vacanze, delle foresterie lombarde, delle locande e dei bed and breakfast e requisiti strutturali ed igienico-sanitari dei rifugi alpinistici ed escursionistici in attuazione dell'art. 37 della l.r. 1 ottobre 2015, n. 27; r.r. 19 gennaio 2018, n. 3, disposizioni per la disciplina e la classificazione delle aziende ricettive all'aria aperta in attuazione dell'articolo 37 della l.r. 1 ottobre 2015, n. 27 Politiche regionali in materia di turismo e attrattività del territorio lombardo; d.g.r. 16 gennaio 2017, n. 6117, mediante la quale sono stati approvati i contrassegni identificativi delle strutture ricettive non alberghiere. Per quanto concerne, invece, la Regione Piemonte, l.r. 13 agosto 2017, n. 13, recante la disciplina delle strutture ricettive extralberghiere e relativi regolamenti attuativi. La Regione Toscana ha emanato la l.r. 20 dicembre 2016 n. 86 (Testo unico del sistema turistico regionale) (artt. 70 e ss.).

<sup>270</sup> Si fa riferimento, in particolare, all'applicazione dell'art. 109 del TUSP (regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 - Testo Unico di Sicurezza Pubblica), in forza del quale i locatori devono presentare la comunicazione giornaliera dei relativi ospiti e del decreto del Ministro dell'interno 7 gennaio 2013 (Disposizioni concernenti la comunicazione alle autorità di pubblica sicurezza dell'arrivo di persone alloggiate in strutture ricettive), richiamati espressamente per evitare situazioni dubbie dalla l.r. Piemonte n. 13/2017.

riorganizzare la normativa regionale in materia di turismo e strutture ricettive, prevedendo espressamente una procedura autorizzatoria che potremmo definire agevolata o *light* in favore dei nuovi operatori per consentire loro di avviare la relativa attività in forma non imprenditoriale.

Al riguardo, si rileva che con il regolamento regionale n. 14/2017 la Regione Lazio ha stabilito «(i) *gli indirizzi per assicurare livelli minimi di uniformità sul territorio regionale nell'applicazione della disciplina ai procedimenti finalizzati alla classificazione delle strutture e alla regolamentazione delle attività ricettive; [...]c) le disposizioni a cui si attengono i soggetti i quali, anche mediante piattaforme elettroniche gestite da terzi, offrono, in maniera occasionale e in forma non imprenditoriale e nel rispetto della normativa vigente, altre forme di ospitalità in appartamenti privati regolarmente detenuti e locati a fini turistici, di seguito denominati alloggi per uso turistico*». Per queste finalità, la Regione Lazio ha inserito una disposizione *ad hoc* relativa ad «*Altre forme di ospitalità. Alloggi per uso turistico*»<sup>271</sup>, facendovi rientrare implicitamente i servizi svolti tramite AirBnb. In particolare, sono state definite le caratteristiche che devono possedere gli alloggi per uso turistico<sup>272</sup> e sono state individuate le coordinate per distinguere le attività di messa a disposizione di detti alloggi, offerte «*in modo occasionale, non organizzato e non imprenditoriale*», rispetto alle attività di cui alla normativa previgente (e.g., bed & breakfast, affittacamere, ostelli, ecc.) e che sono qualificate, invece, come servizi a fini imprenditoriali. La distinzione citata ha inteso diversificare il

---

<sup>271</sup> Art. 12-bis del r.r. Lazio n. 8/2015, introdotto dal r.r. Lazio n. 14/2017.

<sup>272</sup> «*Gli alloggi per uso turistico [...] sono unità immobiliari non soggette a classificazione, situate in immobili adibiti ad abitazioni o parti di esse dotate di soggiorno con annesso angolo cottura o cucina all'interno delle quali è possibile offrire, in modo occasionale, non organizzato e non imprenditoriale, forme di ospitalità senza prestazioni di servizi accessori o turistici ulteriori rispetto a quanto già in uso nell'abitazione. [...]*» (art. 12-bis, comma 1, del r.r. Lazio n. 8/2015).

regime autorizzatorio in base all'esercizio o meno dell'attività imprenditoriale, infatti, mentre in questo ultimo caso la normativa regionale prevede in capo agli operatori l'obbligo di presentare una Segnalazione Certificata di Inizio Attività (SCIA) ai sensi dell'art. 19 della l. n. 241/1990<sup>273</sup>, per i titolari di alloggi ad uso turistico (non imprenditori) è sufficiente presentare una comunicazione al comune competente utilizzando l'apposita modulistica e trasmetterne copia telematica, ivi inclusi i dati sugli arrivi e sulle partenze, all'Agenzia regionale del turismo. Tale forma semplificata, sottoposta comunque al controllo degli enti competenti, permette in maniera agevole a qualsiasi cittadino di ospitare terzi nei propri immobili, ricevendo un corrispettivo. Resta inteso che, qualora l'attività esercitata dovesse assumere la forma imprenditoriale, la normativa applicabile richiederebbe al gestore di rispettare le norme del regolamento previste per le altre strutture ricettive extralberghiere (e.g., presentazione della SCIA).

Nella stessa direzione si è mossa la Regione Piemonte, prevedendo delle esenzioni autorizzatorie per le locazioni turistiche svolte in forma occasionale, rispetto alle altre attività ricettive extralberghiere. Nello specifico, l'art. 14 della l.r. n. 13/2017 prevede l'obbligo di depositare la SCIA per chi riceve profitti dallo svolgimento delle attività quali esercizi di affittacamere e locande, *bed & breakfast*, case ed appartamenti vacanze, residenze di campagna, case per ferie ed

---

<sup>273</sup> Ai sensi del r.r. Lazio n. 8/2015, i titolari o gestori delle strutture ricettive quali *guest house* o affittacamere, ostelli per la gioventù, case e appartamenti per vacanze, case per ferie, b&b, *country house* o residenze di campagna, rifugi montani, rifugi escursionistici, case del camminatore (elencati nell'art. 1, comma 3) sono tenuti a presentare al comune di appartenenza la SCIA.

ostelli<sup>274</sup>; diversamente, l'art. 5 in materia di locazioni turistiche<sup>275</sup> stabilisce un regime amministrativo semplificato per i relativi gestori, vale a dire una comunicazione dei dati relativi all'unità immobiliare e una comunicazione giornaliera degli ospiti al comune territorialmente competente<sup>276</sup>.

---

<sup>274</sup> Il comma 1 dell'art. 14 della l.r. Piemonte n. 13/2017 prevede che «*Chiunque intende gestire una struttura ricettiva extralberghiera di cui all'articolo 2, comma 1, ad esclusione delle locazioni turistiche di cui all'articolo 5, presenta, ai sensi dell'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme sul procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi) una segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), in modalità telematica, allo sportello unico per le attività produttive (SUAP) del comune sul cui territorio insistono le strutture da destinare all'attività*». Il comma 7 del medesimo articolo, inoltre, prevede che «*I soggetti di cui al comma 1 ottemperano, inoltre, ai seguenti adempimenti: a) comunicazione giornaliera degli ospiti ai sensi dell'articolo 109 del r.d. 773/1931 e del decreto del Ministro dell'interno 7 gennaio 2013; b) trasmissione mensile dei dati sul movimento dei flussi turistici secondo quanto stabilito dall'articolo 5 bis della l.r. 12/1987 e nel rispetto del d.lgs. 322/1989; c) comunicazione annuale delle caratteristiche e dei prezzi che l'operatore intende praticare nell'anno successivo e loro esposizione al pubblico ai sensi della legge regionale 23 febbraio 1995, n. 22 (Norme sulla pubblicità dei prezzi e delle caratteristiche degli alberghi e delle altre strutture turistico-ricettive). In difetto di comunicazione si intendono confermati i prezzi massimi e le caratteristiche funzionali dell'anno precedente; d) stipula di un'apposita polizza assicurativa per i rischi o danni derivanti dalla responsabilità civile verso le cose, gli ospiti e i terzi, commisurata alla capacità ricettiva della struttura e con estensione ad eventuali locali interni, ad aree esterne, nonché ad impianti pertinenziali*».

<sup>275</sup> Vale a dire l'attività di locazione turistica che «è resa in unità abitative private fornite di servizi igienici e di cucina autonoma, o in parti di esse con pari requisiti, nonché delle dotazioni tipiche della civile abitazione, ivi compresa la sola fornitura di biancheria, se richiesta, e senza alcuna prestazione di servizi accessori e complementari».

<sup>276</sup> L'art. 5, comma 5, della l.r. Piemonte n. 13/2017, prevede che «*ai fini di rilevanza statistica, i proprietari, gli usufruttuari o chiunque abbia disponibilità di unità abitative per locazione turistica, nonché i soggetti di cui al comma 4, lettera b) ottemperano, in regime amministrativo semplificato, ai seguenti adempimenti: a) trasmissione, al comune sul cui territorio insiste l'unità abitativa privata, di apposito modello informativo sull'unità medesima i cui contenuti e modalità di invio sono disciplinati con il regolamento di attuazione di cui all'articolo 18; b) comunicazione giornaliera degli ospiti ai sensi dell'articolo 109 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza) e del decreto del Ministro dell'interno 7 gennaio 2013 (Disposizioni concernenti la comunicazione alle autorità di pubblica sicurezza dell'arrivo di persone alloggiate in strutture ricettive); c) trasmissione mensile dei dati sul movimento dei flussi turistici secondo quanto stabilito dall'articolo 5 bis della legge regionale 5 marzo 1987, n. 12 (Riforma dell'organizzazione turistica - Ordinamento e deleghe delle funzioni amministrative in materia di turismo ed industria alberghiera) e nel rispetto del decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322 (Norme sul Sistema statistico nazionale e sulla*

Gli esempi sopra citati dimostrano come in un contesto giuridico confuso, sia stato possibile individuare un criterio per disciplinare e legittimare lo svolgimento di una determinata attività della *collaborative economy*, utilizzando le maglie della normativa esistente: per il caso AirBnb la scelta è ricaduta tra (i) il titolo autorizzatorio della SCIA per le attività imprenditoriali e (ii) una semplice comunicazione informativa per le attività turistiche non imprenditoriali. Il legislatore ha, pertanto, provveduto a individuare in un procedimento autorizzatorio vigente e snello la risposta alle problematiche emerse nel mercato di riferimento, attribuendo agli operatori l'onere di presentare una segnalazione/comunicazione alle autorità competenti prima di poter avviare la rispettiva attività e senza imporre limitazioni o vincoli restrittivi alle nuove piattaforme.

### **3.2 È possibile applicare il sistema AirBnb a UBER?**

Il paragone appena esposto ci aiuta a comprendere come la *sharing/collaborative economy* si sia inserita nel tessuto normativo preesistente, senza determinare particolari sconvolgimenti e mettendo d'accordo le parti e gli interessi coinvolti.

Ci si chiede a questo punto se possa condividersi l'esperimento effettuato con AirBnb anche nel mondo di UBER.

Le considerazioni esposte nei primi paragrafi del presente capitolo inducono ad una risposta negativa al quesito, in ragione della differenza evidente che sussiste tra i mercati in cui le due diverse piattaforme operano.

---

*riorganizzazione dell'Istituto nazionale di statistica, ai sensi dell'art. 24 della legge 23 agosto 1988, n. 400); d) riscossione e trasmissione dell'imposta di soggiorno, dove istituita e secondo le modalità previste dal comune territorialmente competente».*

Come già illustrato nel corso della ricerca, le condizioni di accesso al mercato delle attività ricettive extralberghiere sono diverse da quelle del trasporto pubblico non di linea. Nel primo caso, infatti, l'attività di base ricettiva è legittima e aperta a tutti nel rispetto delle norme applicabili: qualsivoglia operatore economico può introdursi nel mercato e, depositando una semplice SCIA, può avviare la propria attività imprenditoriale; l'accesso, poi, è ulteriormente semplificato per chi intende svolgere un'attività turistica senza fini di guadagno, mediante la presentazione di una comunicazione informativa. È indubbio, quindi, che per quanto concerne AirBnb, il legislatore ha trovato un terreno normativo fertile per l'insediamento delle nuove piattaforme tecnologiche di condivisione, dovendo limitarsi a scegliere il procedimento amministrativo più adeguato tra quelli già previsti dalla legge e senza la necessità di dover trovare una nuova soluzione *ad hoc* per le realtà tecnologiche. In altri termini, l'attività svolta dagli utenti AirBnb è identica a quella svolta da un gestore di un b&b o di una casa vacanze, con l'unica differenza che la prima si è sviluppata in un contesto digitale innovativo che permetteva di aggirare inizialmente le regole dell'attività ricettiva dietro la scusa dell'intermediazione tecnologica del servizio.

In UBER, invece, l'attività svolta dagli operatori della *sharing economy* non è liberalizzata e – ad avviso di chi scrive – occorre ripensare l'intera architettura normativa sul trasporto non di linea per poter superare l'*impasse* esistente. A tal fine, risulta difficile immaginare di adeguare il procedimento amministrativo attualmente previsto per il rilascio delle autorizzazioni NCC e delle licenze taxi al fine di introdurre nuovi *competitors*: come già illustrato, la licenza e l'autorizzazione possono essere ottenute solo a seguito di concorso pubblico o per trasferimento da parte del titolare nei casi tipici



individuati dalla l. n. 21/1992<sup>277</sup>. Non si ritiene utile prevedere al contempo un'attività occasionale non imprenditoriale con obblighi esclusivamente comunicativi alle autorità competenti, in quanto si introdurrebbero maggiori e ulteriori limiti a realtà tipiche del c.d. trasporto di cortesia, svolte liberamente sul mercato (*i.e.*, *car pooling*).

Ne consegue che, in un'ottica di liberalizzazione del trasporto non di linea in grado comunque di mantenere alti livelli di servizio e di sicurezza dei cittadini sotto il costante controllo delle autorità, sia opportuno prevedere una disciplina autorizzatoria *ex novo* applicabile a tutti i soggetti che intendano svolgere un'attività economica di trasporto privato degli utenti, e che si affianchi al procedimento amministrativo già previsto per il rilascio delle licenze taxi e autorizzazioni NCC a garanzia del servizio pubblico verso i cittadini.

Si ritiene che detta disciplina debba necessariamente essere snella e semplificata al fine di evitare irrigidimenti del sistema amministrativo e di incentivare (e non scoraggiare) l'ingresso dei nuovi concorrenti. Analogamente a quanto previsto per gli operatori del trasporto di linea (Flixbus), i richiedenti dovranno rispettare dei requisiti minimi a garanzia della qualità del servizio e dell'incolumità dei cittadini, che potranno liberamente scegliere il soggetto sul mercato più competitivo. In tale ottica, si ritiene che il procedimento autorizzatorio *light* dovrà consistere in un meccanismo di comunicazione/riciesta/segnalazione dell'operatore dinanzi alle autorità competenti (*i.e.*, il comune a livello locale e il MIT a livello nazionale) con l'applicazione dei principi tipici del silenzio assenso e della semplificazione amministrativa. Nel medesimo meccanismo occorrerà, inoltre, consentire agli operatori richiedenti di individuare nella stessa comunicazione/riciesta/segnalazione i prezzi e gli sconti massimi

---

<sup>277</sup> Cfr. il paragrafo 3.1 del secondo capitolo.

applicabili agli utenti che usufruiranno del servizio. Ciò permetterà alle imprese di adottare liberamente una politica di prezzo predeterminata e trasparente, come avviene oggi nel trasporto di linea su gomma interregionale.

Ad esito del procedimento citato, conclusosi con esito favorevole, si ritiene necessario che l'operatore autorizzato venga iscritto all'interno di un registro pubblico nazionale tenuto da un'autorità (in analogia a quanto previsto per il trasporto di linea, potrebbe essere il MIT o, come suggerito dall'ART, in un registro tenuto dalla regione<sup>278</sup>). L'operatore dovrà essere obbligato a tenere aggiornati i propri dati periodicamente e, in ogni caso, a fornire i documenti necessari previa richiesta della citata autorità o ente.

Contestualmente all'introduzione del procedimento *light*, occorrerà fornire una risposta anche agli operatori tradizionali in possesso della licenza taxi, qualora volessero abbandonare lo svolgimento del servizio pubblico e iniziare un'attività di trasporto privato ai sensi della nuova normativa. Si potrebbe a tal fine prevedere un percorso agevolato (a semplice richiesta) per la conversione della propria licenza in autorizzazione *light*.

Con particolare riferimento, invece, ai conducenti NCC che già svolgono un servizio di trasporto privato non di linea rispetto ai conducenti taxi, andrà individuato un procedimento automatico di conversione delle relative autorizzazioni e, eventualmente, l'iscrizione in un registro specifico che individui elevati standard di servizio, mantenendo nel sistema generale l'offerta agli utenti di veicoli in possesso di peculiari caratteristiche (*e.g.*, auto di lusso).

---

<sup>278</sup> Ad avviso dell'ART, tutti gli intermediari dovrebbero essere registrati presso le regioni nelle quali operano in ragione della natura intercomunale o interregionale del servizio e tutti i conducenti dovrebbero essere iscritti in un apposito registro costituito su base sempre regionale (si veda la segnalazione al Governo e al Parlamento del 21 maggio 2015, esaminata nel paragrafo 5.2 del secondo capitolo).

Il meccanismo sopra descritto, che andrà affiancato certamente alle azioni compensatorie in favore degli operatori tradizionali, permetterà di superare le criticità ad oggi emerse nella redazione delle (inefficaci) proposte legislative, nelle controversie che hanno visto UBER protagonista, nonché nelle discussioni tra tutti i soggetti coinvolti e le relative associazioni di categoria.

#### **4. L'intervento dello Stato regolatore nel mercato del trasporto non di linea: controllori e controllati**

Come sostenuto in un autorevole contributo risalente di Mario Monti, *«che senso ha procedere speditamente a livello comunitario verso l'apertura e la liberalizzazione dei mercati per creare un ambiente più dinamico e competitivo se poi, a livello nazionale, l'eccesso dei vincoli regolamentari irrigidisce le capacità di adattamento dal lato dell'offerta, limita la concorrenza, inibisce l'innovazione?»*<sup>279</sup>.

Nel corso del secondo capitolo<sup>280</sup> è stato rappresentato come sia essenziale definire gli approcci regolatori da perseguire per disciplinare i vari settori della *sharing economy* e sono state analizzate le strategie che più potrebbero adeguarsi ai fenomeni nei quali vi sono nuovi operatori del mercato rispetto a quelli tradizionali e nuove forme di definizione delle regole del mercato stesso, come quelle di valutazione del servizio direttamente dagli utenti tramite la piattaforma.

Al riguardo, si condivide la soluzione volta ad affiancare alla regolazione pubblicistica del procedimento autorizzatorio di cui ai paragrafi che precedono, la c.d. *self-regulation* affidata alle autorità e ai

---

<sup>279</sup> M. MONTI, *Concorrenza e regolazione*, in *Regolazione e concorrenza*, cit. *supra*, p. 76.

<sup>280</sup> Cfr. paragrafo 1.1.

soggetti più vicini al settore disciplinato, attribuendo le funzioni regolatorie a enti e/o autorità terze che abbiano un livello di conoscenza del mercato approfondito e possano essere considerati indipendenti e imparziali nello svolgimento della propria attività (le c.d. *self-regulatory organizations* o SRO). In tale contesto, dovrebbero poi essere introdotti dei meccanismi di analisi delle valutazioni espresse dagli utenti che utilizzano le piattaforme, sia lato utente che presta il servizio, che lato utente che lo richiede.

Questo approccio generale, applicabile a tutti i diversi settori della *sharing economy*, va quindi declinato nella fattispecie del trasporto non di linea, nel quale occorre individuare gli enti, le autorità e le organizzazioni idonee a gestire il funzionamento del servizio di trasporto in favore degli utenti mantenendo l'equilibrio tra le parti coinvolte, specie in considerazione del periodo transitorio di passaggio dalla disciplina restrittiva attualmente vigente del trasporto pubblico non di linea a quella di un trasporto pubblico e privato non di linea gradualmente liberalizzato.

#### **4.1 Nuove proposte: enti di regolazione e controllo.**

Come si è avuto modo di esaminare con il caso Flixbus nei paragrafi che precedono, una serie di compiti necessari per la regolazione del servizio e per la vigilanza sulle attività svolte nel trasporto di linea e sugli operatori è stata affidata dal legislatore al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Nello specifico, al MIT compete: (i) promuovere iniziative di studio e monitorare costantemente il settore mediante l'acquisizione e l'elaborazione dei dati relativi ai servizi di linea, (ii) controllare e verificare periodicamente la sussistenza delle condizioni in capo agli operatori per il possesso delle autorizzazioni e il rispetto degli obblighi cui questi

ultimi sono tenuti *ex lege*, (iii) ricevere le segnalazioni delle autorità competenti circa le infrazioni commesse dagli operatori e applicare le sanzioni previste dal d.lgs. n. 285/2005 nei confronti di questi ultimi.

Il sistema ben delineato dalla normativa per il trasporto *di linea* è certamente un buon *benchmark* che potrebbe essere riutilizzato – con gli opportuni accorgimenti – nella disciplina del trasporto pubblico e privato *non di linea*. Il MIT, infatti, in ragione delle funzioni svolte nell’ambito dell’autotrasporto dei passeggeri<sup>281</sup>, potrebbe divenire l’ente controllore e regolatore più appropriato a svolgere analoghe funzioni sugli operatori che prestano il servizio pubblico di taxi e il servizio di NCC, ma soprattutto sui nuovi operatori privati che dovessero ottenere l’autorizzazione *light* di cui ai paragrafi che precedono. Tali compiti, dovrebbero certamente coordinarsi e integrarsi con le attività svolte dai singoli enti locali competenti al rilascio delle licenze taxi e delle autorizzazioni NCC/*light*, acquisendo una posizione di controllo centralizzata a livello statale e lasciando a quelli le rispettive funzioni nel rispetto dei principi di sussidiarietà.

In aggiunta alle competenze più tradizionali e alla luce delle innovazioni e del progresso tecnologico che il trasporto non di linea sta vivendo, si ritiene necessario assegnare al MIT anche delle forme di controllo sulle piattaforme di condivisione per mezzo delle quali gli utenti che offrono il servizio incontrano la richiesta dei passeggeri. Tale controllo dovrebbe essere circoscritto ad attività di studio e

---

<sup>281</sup> Il MIT stabilisce le regole per il trasporto di passeggeri su strada a fini commerciali in conformità con la normativa eurounitaria. Si occupa delle norme in materia di: autorizzazioni per esercitare l’attività professionale in Italia e dei relativi requisiti delle imprese; iscrizione delle imprese nel registro elettronico nazionale delle imprese autorizzate all’esercizio dell’autotrasporto di cose e persone); licenze e autorizzazioni per i servizi interregionali di linea di competenza statale in Italia; autorizzazioni per i servizi internazionali ed europei di linea e occasionali; licenza eurounitaria; attività di noleggio di autobus con conducente; tempi di guida dei conducenti in collaborazione con il Ministero dell’Interno (cfr. <http://www.mit.gov.it/temi/trasporti/autotrasporto-passeggeri>).

monitoraggio ed eventualmente alla ricezione di segnalazioni da parte degli utenti circa le possibili anomalie riscontrate tra il servizio offerto sulla piattaforma e quello effettivamente svolto dall'operatore. A fronte delle nuove competenze affidate al MIT sopra descritte, come avviene ai sensi del d.lgs. n. 285/2005, dovrà essere prevista una contribuzione su base annuale da parte di tutti gli operatori (conducenti taxi, NCC e privati)<sup>282</sup>, che non sia però onerosa al punto da scoraggiare l'ingresso nel mercato di nuovi *competitors*.

Accanto alle funzioni affidate al MIT, poi, è ragionevole immaginare un secondo livello di regolamentazione affidata a enti o organizzazioni (o SRO) più vicini ai singoli utenti che, in ogni caso, siano assoggettati a forme di trasparenza e di controllo governativo, per verificarne la corretta attività. Questi enti risponderebbero all'esigenza di approntare nel nostro ordinamento un sistema di *self-regulation* che si muova all'interno delle maglie più larghe e dei requisiti minimi richiesti dalle autorità governative (il MIT nel caso di specie) e in forza del quale si instauri un rapporto di interazione e scambio con gli operatori del mercato, con gli utenti e con le società che mettono a disposizione le piattaforme tecnologiche<sup>283</sup>. Gli enti in questione –

---

<sup>282</sup> Ai sensi dell'art. 5, comma 3, del d.lgs. n. 285/2005, il MIT riceve i contributi degli operatori del trasporto di linea per il funzionamento del servizio. Nello specifico, «L'impresa è tenuta a corrispondere al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti i seguenti contributi, per far fronte alle spese derivanti dall'attività di cui all'articolo 6, commi 1 e 2: a) un contributo di iscrizione all'elenco di cui all'articolo 4, comma 2, entro sessanta giorni dalla data di inizio del periodo di validità della prima autorizzazione, nonché un contributo annuale da versare all'atto della dichiarazione di cui al comma 2, lettera a); b) un contributo, ai fini dell'accertamento della regolarità e sicurezza dei servizi di linea autorizzati, da versare per ciascun servizio di linea autorizzato, nella misura determinata in ragione dei chilometri e del numero di fermate previsti nel programma di esercizio, rapportato al periodo di validità dell'autorizzazione. Le imprese titolari di concessioni di servizi di linea sono tenute a versare detto contributo con cadenza annuale, entro il mese di marzo».

<sup>283</sup> In realtà un modello analogo a quello suggerito nella presente ricerca sarebbe già presente nel sistema normativo attuale della legge quadro del trasporto pubblico non di linea. Infatti, l'art. 4, comma 4, della l. n. 21/1992 già prevede che «Presso le regioni e i comuni sono costituite commissioni consultive che operano in riferimento all'esercizio del servizio e all'applicazione dei regolamenti. In dette

individuati espressamente dalla legge – potrebbero, a titolo esemplificativo, emanare atti di *soft regulation* cui sarebbero tenuti a conformarsi tutti gli operatori del settore. Potrebbero, inoltre, fungere da punto di connessione tra le piattaforme utilizzate dagli utenti passeggeri e le autorità di riferimento (il MIT e l'*Authority* competente) e procedere alla verifica delle valutazioni pubblicate sulle singole *app* dagli utenti stessi circa il servizio svolto dai vari *competitors*. Avrebbero, così, il fondamentale ruolo di segnalare alle autorità condotte illecite degli operatori o utilizzi impropri delle piattaforme, supportando il controllo operato dalle istituzioni e garantendo un elevato livello di servizio<sup>284</sup>. Tale impostazione, in linea con quanto suggerito nel secondo capitolo della presente ricerca<sup>285</sup>, da un lato permetterebbe alle piattaforme digitali del trasporto non di linea di divenire anch'esse *protagoniste* della regolamentazione e non *avversari* dell'economia tradizionale, dall'altro di garantire l'individuazione di norme specifiche più adeguate a soggetti più vicini al mercato di riferimento.

---

*commissioni è riconosciuto un ruolo adeguato ai rappresentanti delle organizzazioni di categoria maggiormente rappresentative a livello nazionale e alle associazioni degli utenti*". Si potrebbe ipoteticamente partire da tali commissioni per ripensare al modello generale di consultazione, ma soprattutto di controllo e interazione su e con gli operatori del mercato.

<sup>284</sup> Un paragone utile e peculiare potrebbe essere effettuato con Borsa Italiana S.p.A. nella diversa disciplina normativa delle società quotate (società nata dalla privatizzazione dei mercati di borsa nel 1998, che ha costruito un'infrastruttura che ha permesso l'accesso ai capitali internazionali). Si tratta, in particolare, di una delle principali Borse europee che si occupa dell'ammissione, sospensione ed esclusione di strumenti finanziari e operatori dalle negoziazioni. Inoltre, Borsa Italiana S.p.A. gestisce e controlla le negoziazioni e gli obblighi di operatori ed emittenti. L'obiettivo principale di tale soggetto è sviluppare i mercati e massimizzarne la liquidità, la trasparenza, la competitività e l'efficienza (cfr. <https://www.borsaitaliana.it/homepage/homepage.htm>). Interagisce con la CONSOB e Banca d'Italia che, diversamente esercitano la funzione di vigilanza. Analogamente a questo sistema, nel differente universo del trasporto non di linea, si immagina l'inserimento di un ente di regolazione del mercato accanto ad un'autorità governativa (il MIT) e ad un'autorità amministrativa indipendente che vigilino sull'operato dei vari attori (cfr. paragrafo 4.2 che segue).

<sup>285</sup> Cfr. paragrafo 1.1.

Si rammenta, tuttavia, che l'utilizzo di enti regolatori di secondo livello (e il modello di autoregolamentazione in genere) può avere successo solo se gli stessi operino efficacemente nel settore del trasporto non di linea, dimostrando di avere forti capacità di attuazione delle norme e siano riconosciuti dagli utenti come entità indipendenti e legittime, in grado di prendere decisioni in maniera trasparente e, soprattutto, sotto il controllo delle istituzioni (nel caso di specie il MIT). Detto modello di autoregolazione risponderebbe alla necessità di applicare il principio di sussidiarietà e agevolerebbe la gestione di una dinamica nuova e complessa quale quella riscontrata nella *collaborative economy*.

#### **4.2 Una *Authority* per la *sharing economy***

Le considerazioni circa l'introduzione di nuovi organismi che possano fornire una regolamentazione su base sussidiaria del mercato del trasporto non di linea, conducono a immaginare contestualmente la necessità di affidare compiti di regolazione e vigilanza anche a un'autorità amministrativa indipendente (AAI) come analogamente accaduto in passato, soprattutto a partire dagli anni novanta<sup>286</sup>, e più recente con l'istituzione dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti<sup>287</sup>.

L'ingresso di nuove AAI è stato sovente visto con scetticismo: ha suscitato l'ostilità dei politici, come lo dimostrano i progetti di riforma volti a ridimensionare e contenere il ruolo delle autorità e i tentativi di minarne l'indipendenza e, in alcuni casi, ha incontrato lo sfavore di

---

<sup>286</sup> G. GRASSO, *Le autorità amministrative indipendenti della Repubblica. Tra legittimità costituzionale e legittimazione democratica*, Giuffrè, 2006; N. LONGOBARDI, *Autorità amministrative indipendenti e sistema giuridico-istituzionale*, Giappichelli, 2009; A. POLICE, *Tutela della concorrenza e pubblici poteri*, Giappichelli, 2007.

<sup>287</sup> AA. VV., *La regolazione dei trasporti in Italia, l'ART e i suoi poteri, alla prova dei mercati*, cit. *supra*.



parte della dottrina che ha dubitato circa la loro costituzionalità avanzando interpretazioni dirette a ridurne il rispettivo ruolo. Oltre al comune denominatore dell'indipendenza, le AAI vantano una notevole diversità dei campi di attività, funzioni e poteri affidati loro e vi è una forte distinzione tra le autorità di regolazione dei mercati e le altre autorità<sup>288</sup>. Ad alcune AAI si applicano i principi del modello regolativo-giustiziale, come appunto alle autorità dotate di poteri normativi, attuativi e sanzionatori quali quelle di regolazione dei servizi di pubblica utilità (si pensi all'AGCOM e all'ARERA), che da tempo sono soggette a discipline specifiche in materia di partecipazione agli atti regolamentari e generali e di contraddittorio nei procedimenti per l'adozione degli atti individuali. Tali AAI esercitano, inoltre, funzioni istruttorie e funzioni decisorie nell'esercizio del potere sanzionatorio.

Ad avviso di chi scrive, alla luce delle proposte suggerite nei precedenti paragrafi (*i.e.*, eliminazione delle barriere al mercato del trasporto non di linea e instaurazione di un procedimento autorizzatorio *ad hoc*), risulta necessario individuare un'*Authority* che si prenda carico delle problematiche inerenti alla liberalizzazione del servizio di trasporto non di linea.

In tale contesto, ci si chiede se per la risoluzione delle criticità sollevate nella presente ricerca sia sufficiente l'intervento dello Stato regolatore mediante l'aumento delle competenze in capo alle autorità amministrative preesistenti, che per il trasporto non di linea potrebbero essere individuate nell'AGCM e nell'ART, ovvero se i tempi siano maturi per la costituzione di una nuova autorità (*Sharing o Collaborative Authority*) che si occupi delle questioni afferenti a tutti gli operatori

---

<sup>288</sup> Per maggiori approfondimenti, si veda *ex multis* N. LONGOBARDI, *Autorità amministrative indipendenti e sistema giuridico-istituzionale*, cit. *supra*.

dell'economia della condivisione, a prescindere dal singolo mercato di appartenenza.

Non si rinviene una risposta a tale quesito.

La prima opzione, ossia l'attribuzione di competenze aggiuntive alle *Authorities* già costituite, potrebbe garantire una facile e (forse) naturale evoluzione delle funzioni in capo alle autorità, ognuno nell'ambito delle rispettive competenze, ma potrebbe sovraccaricare la o le autorità prescelte di compiti lontani dal proprio campo di azione e su cui dovrebbero costruire e formare una direzione *ad hoc*.

La seconda opzione, invece, fornirebbe una risposta alle esigenze delle nuove piattaforme tecnologiche che desiderano trovare uno spazio appropriato nel mondo dello Stato regolatore e vedrebbero in questo modo riconosciuta una propria dignità. Un'unica autorità, infatti, andrebbe ad accomunare le esigenze dei *ryders* di Glovo a quelle dei conducenti UBER e di tutti gli attori delle piattaforme digitali che permettono l'incontro della domanda con l'offerta. Tale seconda ipotesi, tuttavia, comporterebbe la costruzione di una complessa e costosa struttura che dovrebbe necessariamente parlarsi con le autorità già costituite che si occupano di temi complementari a quelli della *sharing economy*.

Entrambe le strade risultano comunque insidiose.

Uno sforzo nel rispondere ai quesiti di cui sopra è stato parzialmente tentato con lo *Sharing Economy Act* – mai approvato – descritto nel corso del primo capitolo. Come infatti già evidenziato, nell'ambito di una proposta normativa volta a definire per la prima volta la *sharing economy*, il legislatore ha voluto attribuire in via generica e senza particolari riflessioni all'AGCM le funzioni di regolazione e vigilanza sull'attività di tutte le piattaforme digitali dell'economia della

condivisione, ampliando lo spazio di attività a quella affidato<sup>289</sup> e prevedendo alcune competenze *cornice*.

La scelta operata rappresenta in realtà una soluzione poco approfondita dai proponenti e non suggestiva. Ad oggi, per come immaginata, mal si adatta alla realtà dinamica delle piattaforme e dei vari operatori e utenti che le utilizzano<sup>290</sup>. Peraltro isola l'AGCM alle sue nuove funzioni e non immagina un'interazione con altre autorità competenti per i singoli settori di mercato interessati dall'economia della collaborazione. Infatti, sebbene si potrebbe condividere l'attribuzione di competenze in materia di *sharing economy* ad un'autorità di rilievo come l'AGCM, ciò non potrebbe prescindere dalla previsione di meccanismi di interazione reciproci anche con altre autorità che sono più vicine ai singoli mercati di cui fanno parte i vari servizi offerti sulle piattaforme.

Tali considerazioni risultano ancor più rilevanti se si nota che il fenomeno UBER e il trasporto non di linea *attraversano* necessariamente non solo le competenze dell'Autorità Antitrust ma anche quelle dell'ART.

Al riguardo si rileva che l'ART già si occupa di regolare il servizio di trasporto pubblico locale e interviene anche nella regolazione del trasporto del settore dei taxi. Nello specifico, l'ART in forza della relativa legge istitutiva, ha il compito di supportare le regioni e i comuni nel rendere il servizio taxi più efficiente e concorrenziale, suggerendo l'incremento del numero delle licenze in base alle analisi dalla stessa effettuate e analizzando l'organizzazione del servizio e la

---

<sup>289</sup> Attualmente e in sintesi le competenze dell'AGCM si esplicano nella tutela della concorrenza (l. n. 287/1990), nella tutela del consumatore (d.lgs. n. 206/2005), nella vigilanza sul conflitto di interessi dei titolari di cariche di Governo (l. n. 215/2004) e nell'attribuzione del rating di legalità alle imprese operanti nel territorio nazionale (art. 5-ter del d.l. n. 1/2012).

<sup>290</sup> Per i rilievi critici sull'assegnazione all'AGCM delle funzioni da parte dello *Sharing Economy Act* si veda il primo capitolo, paragrafo 2.2.3.

fissazione delle tariffe da parte degli enti locali. Tuttavia, questi compiti si sono dimostrati troppo deboli e non sono sufficienti per poter definire oggi l'ART autorità amministrativa regolatoria del trasporto non di linea.

Si ritiene, pertanto, che, con specifico riferimento al fenomeno UBER, laddove si volesse sposare la prima opzione di assegnazione dei compiti di regolazione alle autorità esistenti, occorrerà estendere il campo di azione dell'ART a poteri più incisivi verso il mercato del trasporto non di linea pubblico e privato, che non si limitino alla sola regolamentazione “di supporto” degli enti locali, ma che si impongano sugli operatori e sulle amministrazioni competenti. Le attività delle varie *Authorities* interessate dovranno poi necessariamente integrarsi fra loro, dato che esercitano funzioni tra loro complementari e perseguono interessi convergenti nello sviluppo e mantenimento di adeguati livelli di concorrenza nei mercati. Dovranno essere precisate le distinte attribuzioni (sanzionatorie, istruttorie, di vigilanza) e dovranno essere stabiliti dei momenti periodici di confronto e di valutazione del processo di liberalizzazione del mercato del trasporto non di linea, anche mediante l'adozione di specifici protocolli d'intesa<sup>291</sup>. Tale opzione dovrà in ogni caso essere valutata attentamente per evitare il rischio di sovrapposizioni delle funzioni con conseguenze problematiche nei rapporti tra le autorità e nella definizione delle specifiche competenze (come avvenuto tra AGCM e AGCOM nel settore delle telecomunicazioni con riferimento alle pratiche commerciali scorrette<sup>292</sup>).

---

<sup>291</sup> Da ultimo, il protocollo d'intesa di durata triennale concluso tra AGCM e ART il 5 novembre 2019 si muove in questa direzione, ma rimanendo ad un livello alto di disciplina dei rispettivi compiti (reperibile sul sito [www.agcm.it](http://www.agcm.it)).

<sup>292</sup> Si fa riferimento alle controversie sorte sul tema della sovrapposizione delle competenze tra AGCM e AGCOM e alle numerose pronunce giurisprudenziali formatesi al riguardo (Cfr. *ex multis* Cons. Stato, Ad. Plen., n. 11/2012; Cons. Stato,

Con riferimento all'introduzione di nuove *Authorities*, la dottrina ha attentamente evidenziato che «a un simile sviluppo occorre guardare con attenzione critica, non solo perché esso indica un'esigenza di riorganizzazione dello Stato anche al fine di rafforzarne l'imparzialità, ma anche perché dello strumento autorità amministrativa indipendente può essere fatto un uso improprio o che comunque può risultare non giustificato. Infatti, la creazione di un'autorità indipendente può costituire un espediente di fuga dalla responsabilità politica, quale si realizza scaricando scelte difficili o costose in termini di consenso su un organo qualificato come indipendente» inoltre, può consentire l'ampliamento della «sfera amministrativa a scapito del giudice, incidendo, così, sulla tutela giurisdizionale delle situazioni giuridiche soggettive»<sup>293</sup>.

Alla luce di simili osservazioni, si concorda nel ritenere che l'introduzione di un'*Authority* per la *sharing/collaborative economy* debba essere in ogni caso valutata con attenzione al fine di evitare che detto progetto possa divenire una giustificazione usata dalle autorità governative e parlamentari per sottrarsi alle proprie responsabilità politiche nella disciplina dell'economia della condivisione e, più nello specifico e per quanto di interesse, del trasporto non di linea.

---

Ad. Plen., n. 3/2016; Corte di Giustizia, sentenza n. 13/2018, cause riunite C-54/17 e C-55/17).

<sup>293</sup> N. LONGOBARDI, *Autorità amministrative indipendenti*, in Enciclopedia Treccani - Diritto online, 2014.

## CONCLUSIONI

Nel variegato universo della *sharing* o *collaborative economy* si è voluto, con la presente ricerca, fotografare l'esigenza ormai incessante di far fronte alle evidenti lacune normative di tale nuovo fenomeno economico.

Come rilevato dal Parlamento Europeo, occorre considerare l'economia collaborativa come una nuova forma di integrazione tra l'economia e la società, nella quale i servizi offerti si basano su un'ampia gamma di relazioni in grado di collocare le relazioni economiche all'interno di quelle sociali e di creare nuove forme di comunità e diversi modelli imprenditoriali.

Siamo di fronte a un'innovazione *dirompente* che evolve quotidianamente e non può essere affrontata con vecchie e consolidate logiche di regolamentazione: «*Collaborative platforms are “mushrooming” and evolving day by day, as they reflect the peers’ desires at a given time, and are flexible and responsive to real-time needs*»<sup>294</sup>.

Per evitare che il legislatore trascuri le zone grigie della normativa e individui accuratamente la disciplina più adeguata<sup>295</sup>, si ritiene necessario procedere a una regolazione *a cerchi concentrici*, nella quale vi sia (i) una regolazione a livello generale della *sharing economy* che fornisca un ampio, certo e coordinato quadro normativo di questa nuova forma di economia e (ii) una disciplina normativa settoriale, idonea a regolare distintamente i diversi mercati che contraddistinguono il

---

<sup>294</sup> V. HATZOPOULOS, *The Collaborative Economy and EU Law*, cit. *supra*, p. 211.

<sup>295</sup> Un esempio virtuoso, sebbene non completo nella sua attuazione, che ha rappresentato una risposta concreta all'*impasse* normativo, è da individuarsi nel recente d.l. n. 101/2019 che ha regolato la materia della *sharing economy* nel singolo settore lavorativo, modificando alcune previsioni del Jobs Act.

fenomeno variegato della condivisione, tenendo in considerazione le rispettive specificità. Lo strumento legislativo che si reputa più idoneo a raggiungere tali obiettivi è una legge delega, in grado di individuare i principi e i criteri direttivi ad alti livelli, lasciando ai decreti di attuazione governativi la disciplina di ciascun singolo settore o mercato di riferimento.

Tale approccio attribuisce dignità al potenziale già espresso dell'economia collaborativa e coglie la capacità produttiva oggi non adeguatamente sfruttata, favorendo la nascita di nuove forme di imprenditorialità e occupazione.

Si ritiene, inoltre, che un interessante strumento per affrontare le problematiche derivanti dalle lacune normative riscontrate sia individuabile nella *self-regulation* che, tuttavia, non deve essere intesa come integrale sostituto del legislatore. Piuttosto, può essere considerata di supporto e affiancamento a quest'ultimo, attribuendo la responsabilità normativa anche a parti diverse rispetto alle istituzioni e più vicine al mercato e agli operatori coinvolti. Le piattaforme della *sharing economy* potrebbero così essere considerate parte della soluzione alle criticità regolatorie e sarebbero coinvolte nei processi decisionali, conducendo a proposte auspicabilmente più virtuose. Tale operazione dovrà necessariamente comprendere la costituzione di soggetti sottoposti a forme di trasparenza e di controllo governativo affinché si verifichi la corretta definizione e applicazione delle regole.

Ne deriva che la scelta suggerita nella presente ricerca è quella di individuare forme di integrazione della regolazione *tout court* con la *self-regulation* e di abbandonare la strada dell'*indifferenza normativa* mostrata nei confronti delle nuove forme di interazione tra gli operatori del mercato digitale e gli utenti.

Con particolare riferimento al caso UBER, si è rappresentato chiaramente come, nonostante le recenti integrazioni alla legge quadro

sul trasporto pubblico non di linea, pochi passi siano stati fatti verso un'effettiva e piena innovazione di un quadro normativo ancorato ai retaggi di un'attività economica che oggi non riesce a convivere pacificamente con le nuove piattaforme tecnologiche e con i servizi alternativi della *collaborative economy*.

La struttura della l. n. 21/1992 determina un «*sistema protezionistico della categoria*» dei conducenti taxi e le proposte di legge presentate negli ultimi anni in tema di *car pooling* e *car sharing* non sono state in grado di trovare una risposta concreta alle esigenze di operatori che necessiterebbero di entrare a far parte del mercato del trasporto non di linea. Si sostiene, al riguardo, che le proposte presentate dovrebbero essere riunite in un'unica iniziativa legislativa che affianchi alla disciplina del *car sharing* e del *car pooling*, anche quella del trasporto non di linea.

Con particolare riferimento a quest'ultima, si è ben compreso come, alla luce della giurisprudenza esaminata, UBER non abbia trovato terreno fertile in Italia e in Europa, non solo per l'assenza di una normativa e una regolamentazione *ad hoc* delle attività svolte, ma anche per l'interpretazione che è stata fornita dalle corti alle norme vigenti. La maggior parte delle pronunce evidenziano le difficoltà incontrate dai giudici nel muoversi al di fuori di strette e rigide maglie legislative e la presa di coscienza di un vuoto ordinamentale rilevante.

Ciò rende ancor più urgente instaurare quanto prima un processo di vera riforma allo scopo di eliminare tutte le ingiustificate restrizioni concorrenziali presenti nel mercato della mobilità non di linea. Risulta necessario e imprescindibile, quindi, addivenire a una riforma regolatoria che preveda meccanismi di apertura del mercato, individuando le *leve* utili per una compiuta liberalizzazione del settore. Occorre ripartire da zero con un processo di riforma che tenga conto degli interessi in causa, ma che – in ogni caso – non ceda ai ricatti



dell'una o dell'altra categoria coinvolta e soprattutto che non agisca in modo anacronistico rispetto all'avanzare delle tecnologie e al rinnovamento generale di uno *status quo* difficilmente scardinabile.

Si ritiene necessario ampliare la concezione del solo trasporto “pubblico non di linea” a quella ulteriore del trasporto “privato non di linea”, conservando le realtà esistenti (taxi e NCC) e affiancandovi i nuovi operatori. Affinché tale operazione sia percorribile, occorre procedere con tre distinte azioni: (i) la prima rivolta ai nuovi operatori, introducendo requisiti minimi obbligatori per l'ingresso nel mercato del trasporto, idonei a garantire la tutela della sicurezza degli utenti e la qualità del servizio reso; (ii) la seconda rivolta agli operatori tradizionali (conducenti taxi e NCC), prevedendo forme di graduale compensazione economica; e (iii) la terza indirizzata a tutte le categorie, mediante l'emanazione di norme comuni che mantengano un equilibrato assetto tra le diverse anime imprenditoriali.

In tale percorso, evidentemente *rivoluzionario*, si reputa necessario introdurre un riconoscimento amministrativo *ad hoc* per i *drivers* privati con un'autorizzazione *light* e requisiti di accesso al mercato predeterminati. Conseguentemente, non si potrà prescindere dall'individuazione di enti e autorità di controllo e vigilanza di tutti gli operatori.

Il passato ci insegna che una liberalizzazione, anche con le dovute battaglie e con opportuni e condivisi sacrifici, è possibile, ma occorre proporre soluzioni praticabili, nette e coraggiose per non cadere nella *trappola* del debole compromesso.

## BIBLIOGRAFIA

AA. VV., *Contemporary Collaborative Consumption – Trust and reciprocity revisited*, a cura di I. Cruz, R. Ganga e S. Wahlen, in *Kritische Verbraucherforschung*, 2018

AA. VV., *Decreto tutela lavoro e crisi aziendali: via libera dal Senato alle misure per riders e precari*, in *Rivista online IPSOA*, del 23 ottobre 2019, reperibile al link <https://www.ipsoa.it/documents/lavoro-e-previdenza/amministrazione-del-personale/quotidiano/2019/10/24/decreto-tutela-lavoro-crisi-aziendali-via-libera-senato-misure-riders-precari>

AA. VV., *Il Servizio di trasporto di passeggeri non di linea fornito attraverso applicazioni software – Materiali per una ricerca*, a cura di P. Passaglia, Servizio Studi Area di Diritto Comparato della Corte Costituzionale, pubblicato a settembre 2016, reperibile sul sito <https://www.cortecostituzionale.it>

AA. VV., *Impulse paper on specific liability issues raised by the collaborative economy in the accommodation sector. Paris - Amsterdam – Barcelona*, a cura del *Working Group on the Collaborative Economy* dell'Università di Groningen del 14 marzo 2016, reperibile al link <https://ec.europa.eu>

AA. VV., *Impulse paper on the business authorisation/licensing requirements imposed both on peer-providers and platforms. Barcelona, Berlin and Amsterdam*, a cura di Rating Legis, maggio 2016, reperibile al link [www.rating.eu](http://www.rating.eu)

AA. VV., *La regolazione dei trasporti in Italia, l'ART e i suoi poteri, alla prova dei mercati*, a cura di F. Bassan, Giappichelli editore, 2015;

AA. VV., *Manuale di diritto dell'informatica*, a cura di D. Valentino, Edizioni scientifiche italiane, 2016.

AA. VV., *Research handbook on IP and creative industries*, a cura di A. E.L. Brown e C. Waelde, Edward Elgar Publishing, 2018

AA. VV., *The Cambridge Handbook on the Law of the Sharing Economy*, a cura di N. M. Davidson, M. Finck e J. Infranca, in *Legal Studies Research Paper Series, Research Paper 18-15*, 2018

AA. VV., *The rise of the sharing economy – On the internet, everything is for hire*, in *The Economist*, 9 maggio 2013

AA. VV., *Web Tax 2019: funzionamento, panorama europeo e criticità*, a cura di E. Tedeschi, in [www.iusinitinere.it](http://www.iusinitinere.it), del 17 febbraio 2019

AIGRAIN P., *Sharing Culture and Economy in the Internet Age*, Amsterdam University Press, 2012

ANDERSON M. e HUFFMAN M., *The Sharing Economy meets the Sherman Act: is Uber a firm, a cartel, or something in between?*, Columbia Business Law Review, School of Law Research Paper no. 2017-8

ANEESH A., *Global Labour: Algocratic Modes of Organization*, in *Sociological Theory*, (2009) 27 (4)

ANTONINI M. e TOSCHETTI E., *Web tax e obsolescenza degli attuali sistemi impositivi*, in *Corriere Tributario* n. 41 del 2017

ARCIDIACONO D., *Economia collaborativa e startup: forme alternative di scambio economico o mito della disintermediazione?*, in *Quaderni di Sociologia*, 7/2017

BELK R., *You are what you can access: sharing and collaborative consumption online*, in *Journal of Business Research*, 2014

BELVISO L., *Il trasporto locale non di linea fra tradizione e innovazione tecnologica. Anche la Corte Costituzionale si pronuncia*, in *Rivista Regolazione dei mercati*, fasc. 1/2017

BISIOLI A. e ZULLO A., *Web tax: una lettura in chiave comunitaria*, in *Corriere Tributario* n. 13 del 2018

BLACK J., *Decentering Regulation: Understanding the Role of Regulation and Self-Regulation in a “Post-Regulatory” World*, 2001

BOTSMAN R. e ROGERS R., *What’s Mine is Yours. The Rise of Collaborative Consumption*, Harper Collins, 2010

CALABRESE B., *Applicazione informatica di trasporto condiviso e concorrenza sleale per violazione di norme pubblicistiche*, in *Giurisprudenza Commerciale*, fasc. 1, 2017

CARBONI M., *A New Class of Worker for the Sharing Economy*, in *Richmond Journal of Law and Technology*, Volume 22, Issue 4, 2016

CASSESE S., *Regolazione e concorrenza*, in *Regolazione e concorrenza*, a cura di G. Tesaurò e M. D’Alberti, Mulino, 2000

CERULLI IRELLI V., *Legittimazione “soggettiva” e legittimazione “oggettiva” ad agire nel processo amministrativo*, in *Diritto Processuale Amministrativo*, fasc. 2, 2014

COHEN B. e KIETZMANN J., *Ride On! Mobility Business Models for the Sharing Economy*, in *Organization & Environment*, 2014

COHEN M. e SUNDARARAJAN A., *Self-Regulation and Innovation in the Peer-to-Peer Sharing Economy*, in *The University of Chicago Law Review Dialogue* 116, 123 – 24, 2015

COLANGELO M. e MAGGIOLINO M., *Uber: a new challenge for regulation and competition law?*, in *Market and Competition Law Review*, 2017, reperibile sul sito <https://papers.ssrn.com>

COLANGELO M. e ZENO-ZENCOVICH V., *La intermediazione online e la disciplina della concorrenza: i servizi di viaggio, soggiorno e svago*, 2015, reperibile al link <http://www.giur.uniroma3.it>

COLANGELO M. e ZENO-ZENCOVICH V., *Online Platforms, Competition Rules and Consumer Protection in Travel Industry*, in *The Journal of European Consumer and Market Law*, n. 2, 2016

CROSETTI S., *Il seme da piantare. Le altalenanti sorti della sharing economy in Italia*, in rivista elettronica Amministrazione In Cammino, del 23 ottobre 2017

D'ASCOLA S., *La conversione del decreto che tutela i lavoratori delle piattaforme: non poche le novità*, in Quotidiano online Pluris - Wolters Kluwer, del 12 novembre 2019

DAGNINO E., *Uber law: prospettive giuslavoristiche sulla sharing/on-demand economy*, in Diritto delle relazioni industriali, 2016

DAS ACEVEDO D., *Regulating Employment Relationships in the Sharing Economy*, in Employee Rights and Employment Policy Journal 20, n. 1, 2016

DE NICTOLIS R., *I nuovi appalti pubblici – Appalti e concessioni dopo il d.lgs. 56/2017*, Zanichelli, 2017

DELL'ATTI A., *L'Agenda Europea per la c.d. economia collaborativa*, in Rivista della Regolazione dei mercati, fasc. 2/2016

DI TANNO T., *L'imposta sui servizi digitali si allinea alla proposta di Direttiva UE*, in *il fisco* n. 4 del 2019

DIVERIO D., *Se Uberpop è un servizio di trasporto un via libera (condizionato) alla sua regolamentazione da parte degli Stati membri*, in Rivista Italiana di Diritto del Lavoro, fasc. 2, 2018

DONINI A., *Regole della concorrenza e attività di lavoro nella on demand economy: brevi riflessioni sulla vicenda Uber*, in Riv. it. dir. lav., 2016, II

DOOLEY F., *Innovazione e governance ai tempi della sharing economy: opportunità e proposte per Milano 2016*, Policy Paper, 2015

FERRANTE V., *Subordinazione ed autonomia: il gioco dell'oca*, in Diritto delle relazioni industriali, fasc. 4, 2018

FINGLETON J. e STALLIBRASS D., *Imprese peer-to-peer, regolamentazione e concorrenza*, in Mercato conc. reg., 2015, p. 411

GEISSINGERA A., LAURELLC C. e SANDSTRÖMB C., *Digital Disruption beyond Uber and Airbnb—Tracking the long tail of the sharing economy*, in *Technological Forecasting & Social Change International Journal*, 2018

GERARDIN D., *Uber and the rule of law: should spontaneous liberalization be applauded or criticized?*, in *Competition Policy International*, 2015

GIARDETTI M., *Lavoro autonomo, libertà di inizio e svolgimento concreto della prestazione*, in *Ilgiuslavorista.it*, del 20 luglio 2018

GIUGNI G., *Diritto sindacale*, Cacucci editore, 2007

GRASSO G., *Le autorità amministrative indipendenti della Repubblica. Tra legittimità costituzionale e legittimazione democratica*, Giuffrè, 2006

GRILLI D., *App Mobile regimi fiscali, aspetti contabili, profili giuridici*, Maggioli editore, 2014

HALL J.V. e KRUEGER A.B., *An analysis of the labor market for uber's driver-partners in the United States*, Nber Working Paper Series Working, Paper 22843 <http://www.nber.org/papers/w22843>, 2016

HAMARI J., SJÖKLINT M. e UKKONEN A., *The sharing economy: why people participate in collaborative consumption*, in *Journal of the Association for Information Science and Technology*, 2016

HATZOPOULOS V. e ROMA S., *Caring for sharing? The collaborative economy under EU Law*, *Common Market Law Review* 54, 2017

HATZOPOULOS V., *Labour Relations in the Collaborative Economy*, in *The Collaborative Economy and EU Law*, Oxford: Hart Publishing, 2018

HATZOPOULOS V., *The Collaborative Economy and EU Law*, Hart Publishing, 2018

HORTON J. J. e ZECKHAUSER R. J., *Owning, Using and Renting: Some Simple Economics of the “Sharing Economy”*, NBER Working Paper n. 22029, febbraio 2016 (reperibile al link <http://ssrn.com/abstract=2739555>)

ICHINO P., *Subordinazione, autonomia e protezione del lavoro nella gig-economy*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, fasc. 2, 2018, p. 0294B

INGLESE M., *Regulating the Collaborative Economy in the European Union Digital Single Market*, Springer, 2019

KASSAN J. e ORSI J., *The Legal Landscape of the Sharing Economy*, in *Journal of Environmental Law & Litigation*, 2012

KOOPMAN C., MITCHELL M. e THIERER A., *The sharing economy and consumer protection regulation: the case for policy change*, in *The Journal of Business, Entrepreneurship & the Law*, v. 8/2015

KOSTAKIS V. e BAUWENS M., *Network society and future scenarios for a collaborative economy*, Palgrave Pivot, 2014

LA SPINA A. e MAJONE G., *Lo Stato Regolatore*, Mulino, 2000

LANDINI S., *Danno da lesione della proprietà intellettuale in caso di contraffazione*, in *Riv. dir. ind.*, fasc. 6, 2014

LAO M., *Workers in the “Gig” Economy: The Case for Extending the Antitrust Labor Exemption to Them*, *UC Davis Law Review*, 2017

LAURELL C. e SANDSTRÖM C., *Analysing Uber in social media – disruptive technology or institutional disruption?*, in *International Journal of Innovation Management*, 2016

LOBIANCO R., *Servizi di mobilità a contenuto tecnologico nel settore del trasporto di persone con conducente: brevi riflessioni sulla natura giuridica del fenomeno UBER*, in *Responsabilità civile e previdenza*, fasc.3, 1 marzo 2018

LOFFREDO A., *Il lavoro su piattaforma digitale: il curioso caso del settore dei trasporti*, in *Rivista giuridica del lavoro e della*

previdenza sociale, a cura di U. Carabelli, quaderno n. 2/2017, Il lavoro nelle piattaforme digitali, nuove opportunità, nuove forme di sfruttamento, nuovi bisogni di tutela, 2017

LONGOBARDI N., *Autorità amministrative indipendenti e sistema giuridico-istituzionale*, Giappichelli, 2009

LONGOBARDI N., *Autorità amministrative indipendenti*, in Enciclopedia Treccani - Diritto online, 2014

LUISE V. e CHIAPPINI L., *Sharing economy e nuove forme di precarietà: problematiche, resistenze e possibili soluzioni*, reperibile al sito <https://www.researchgate.net/publication/>, 2017

MAIR J. e REISCHAUER G., *Capturing the dynamics of the sharing economy: institutional research on the plural forms and practices of sharing economy organizations*, Technological Forecasting and Social Change An International Journal 125, 2017

MARASÀ E. e POLLICINO O., *EU Court of Justice rules that Uber provides a transport service and is not a mere electronic intermediary: regulatory implications and “digital” judicial insulation*, pubblicato sulla rivista online <http://www.medialaws.eu>

MELIS G., *La “web tax” italiana: ennesima fuga in avanti o possibile soluzione dell’impasse?*, in Editoriali FISCO di [www.dirittobancario.it](http://www.dirittobancario.it), del 2 maggio 2018

MIDIRI M., *Evoluzione tecnologica, anacronismi legislativi e nuove esigenze di regolazione*, in Giur. Cost., 2016

MIDIRI M., *Nuove tecnologie e regolazione: il «caso uber»*, in Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, fasc. 3, 1 settembre 2018

MITNICK B. M., *The Political Economy of Regulation: Creating, Designing and Removing Regulatory Forms*, in Columbia University Press, 1980,

NUCIBELLA D., *Web Tax 2019, punto e a capo*, in *Pratica Fiscale e Professionale* n. 4 del 2019



PACELLA G., *Alienità del risultato, alienità dell'organizzazione: ancora una sentenza spagnola qualifica come subordinati i fattorini di Deliveroo*, in LLI, n. 1/2018

PACELLA G., *Lavoro subordinato e piattaforme: una sentenza brasiliana qualifica subordinato il rapporto tra Uber e gli autisti*, in Rivista Italiana di Diritto del Lavoro, fasc. 3, del 1° settembre 2017

PAIS I. e PROVASI G., *Sharing Economy: A Step towards the Re-Embeddedness of the Economy?*, in Stato e mercato, 2015

PAPA V., *Post-industriale o pre-moderno? Economia digitale e lavoratori on-demand: nuovi paradigmi organizzativi e vecchie esigenze di tutela*, in Diritto delle Relazioni Industriali, fasc. 3, 1 settembre 2018

PERULLI A., *Costanti e varianti in tema di subordinazione e autonomia*, in LD, n.2/2015

PINI O., *Le nuove frontiere del servizio pubblico locale: la vicenda UBER tra regolazione, giurisprudenza e ruolo delle autonomie*, in Nuove Autonomie n. 3/2015

POLICE A., *Tutela della concorrenza e pubblici poteri*, Giappichelli, 2007

POSNER R. A., *Theories of Economic Regulation*, in *The Bell Journal of Economics and Management Science*, vol. 5, n. 2, 1974

RAMPAZZO N., *Rifkin e Uber. Dall'età dell'accesso all'economia dell'eccesso*, in Diritto dell'Informazione e dell'Informatica (II), fasc.6, 2015

RANGONE N., *Regolazione*, in *Dizionario di diritto pubblico*, a cura di S. Cassese, 2006

RECCHIA G.A., *Gig economy e dilemmi qualificatori: la prima sentenza italiana*, in Riviste Wolters Kluwer, Il lavoro nella giurisprudenza n. 7/2018

RESTA G., *Digital platforms and the law: contested issues*, in Medialaws, Rivista di diritto dei media, 1, 2018

RESTA G., *Uber di fronte alle corti europee*, in Diritto dell'Informazione e dell'Informatica (II), fasc. 2, 2017

ROMANO V. C., *Nuove tecnologie per il mitridatismo regolamentare: il caso Uber Pop*, in Merc. Conc. Reg., 1, 2015

SALONIA R. e PETRUCCI C., *La legge n. 128/2019, di conversione del decreto legge n. 101/2019, conferma che i "riders" sono collaboratori eterorganizzati*, in Rivista online Diritto24 del Sole24 Ore, del 12 novembre 2019

SALVETTI O., *Applicazione UBER POP, servizio pubblico di trasporto non di linea e concorrenza sleale per violazione di norme pubblicistiche*, in Ridare.it, fasc., 14 marzo 2016

SCHNEIDER H., *Uber. Innovation in Society*, Palgrave Macmillan, 2017

SMORTO G., *Impulse paper no. 2 on the business authorisation/licensing requirements imposed on peer-providers and platforms in the accomodation/tourism sector in Paris, Rome, Milan and London*, marzo 2016, reperibile al link <https://ec.europa.eu>

SMORTO G., *Verso la disciplina giuridica della sharing economy*, in Mercato conc. reg., 2015

STOKES K., CLARENCE E., ANDERSON L., RINNE A., *Making Sense of the UK Collaborative Economy*, 2014, reperibile sul sito [www.nesta.org.uk](http://www.nesta.org.uk)

TOMASSINI A., *L'incerta corsa alla tassazione dell'economia digitale*, in Corriere Tributario n. 3 del 2018

TOMMASINI A., *L'incerta corsa alla tassazione dell'economia digitale*, in Corriere Tributario n. 3/2018

VALENTE P., *Fiscalità di bilancio: verso la nuova imposta sui servizi digitali*, in [www.ipsoa.it](http://www.ipsoa.it), del 15 febbraio 2019

ZENO-ZENCOVICH V., *Uber: Modello economico e implicazioni giuridiche*, in MediaLaws n. 1/2018

## PRINCIPALE SITOGRAFIA E ALTRE FONTI CONSULTATE

AGCOM, *Relazione annuale 2012 sull'attività svolta e sui programmi di lavoro*, reperibile al link <https://www.agcom.it>

Articolo del Sole24 Ore del 31 ottobre 2019, reperibile al link <https://www.ilsole24ore.com/art/manovra-legge-bilancio-prossima-settimana-parlamento-ACH6rpy>

Articolo del Sole24 Ore, *Airbnb nel mirino Ue: poca chiarezza su prezzi e rimborsi, si adegui alla legge*, del 17 luglio 2018, reperibile al link <http://www.ilsole24ore.com/art/mondo/2018-07-17/airbnb-mirino-ue-poca-chiarezza-prezzi-e-rimborsi-si-adequi-legge--094715.shtml?uuid=AETIMxMF>

Articolo del Sole24 Ore, del 24 febbraio 2018, *Airbnb fra innovazione e incognite giudiziarie: storia di un impero nato per caso*, reperibile al link <http://www.ilsole24ore.com/art/finanza-e-mercati/2018-02-23/airbnb-innovazione-e-incognite-giudiziarie-storia-un-impero-nato-caso-230606.shtml?uuid=aegwtd6d>

Articolo del Sole24 Ore, *Flop tassa Airbnb, il ministro Centinaio promette: «Basta praterie, si cambia»*, del 13 luglio 2018, reperibile al link <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2018-07-12/flop-tassa-airbnb-ministro-centinaio-promette-basta-praterie-si-cambia-193909.shtml?uuid=AEjP46KF>

Articolo dell' Economist, *Why Japan's sharing economy is tiny – Hotel rooms are in short supply yet regulations hamper AirBnb and other sharing platforms*, del 14 luglio 2018, reperibile al link [www.economist.com](http://www.economist.com)

AS053 - Servizio di trasporto di persone mediante taxi - pubblicata nel bollettino AGCM n. 29/1995

AS1137 - Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2014 – pubblicata nel bollettino AGCM n. 27/2014

AS1222 – Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea – pubblicata nel bollettino AGCM n. 39/2015

AS1354 – Riforma del settore della mobilità non di linea – pubblicata nel bollettino AGCM n. 9 del 2017

AS1354 – Riforma del settore della mobilità non di linea – pubblicata nel bollettino AGCM n. 9 del 2017

AS1620 - Disciplina dell'attività di noleggio con conducente - pubblicata sul bollettino AGCM n. 42 del 21 ottobre 2019

AS277 - Distorsioni della concorrenza nel mercato del servizio taxi - pubblicata nel bollettino AGCM n. 9/2004

AS501 - Disciplina dell'attività di noleggio con conducente, disegno di legge di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207 – pubblicata sul bollettino AGCM n. 7/2009

AS683 - Disciplina dell'attività di noleggio con conducente – pubblicata sul bollettino AGCM n. 16/2010

Atto della Camera dei Deputati n. 3564, proposta di legge ordinaria presentata il 27 gennaio 2016 e assegnata alle Commissioni riunite IX Trasporti e X Attività Produttive in sede Referente il 29 marzo 2016 (*iter* reperibile al seguente link <http://www.camera.it/leg17/126?tab=1&leg=17&idDocumento=3564&sede=&tipo=>)

Atto di segnalazione dell'ART del 21 maggio 2015 al Governo e al Parlamento sull'autotrasporto di persone non di linea: taxi, noleggio con conducente e servizi tecnologici per la mobilità, pubblicato sul sito

internet dell'Autorità al seguente link <https://www.autorita-trasporti.it/atti-di-segnalazione-old/>

Audizione del Presidente dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato presso la X Commissione – Industria, Commercio, Turismo del Senato della Repubblica nell'ambito dell'istruttoria legislativa sul disegno di legge n. S2085 recante Legge annuale per il mercato e la concorrenza del 28 ottobre 2015

Audizione n. 116 del 16 gennaio 2019 dell'AGCM alla Camera dei deputati - IX Commissione Trasporti, Poste e Telecomunicazioni, sul disegno di legge «*Conversione in legge del decreto-legge 29 dicembre 2018, n. 143, recante disposizioni urgenti in materia di autoservizi pubblici non di linea*» (AC 1478)

Audizione n. 1601 del 16 gennaio 2019 del Presidente dell'ART alla Camera dei deputati - IX Commissione Trasporti, Poste e Telecomunicazioni, sul disegno di legge «*Conversione in legge del decreto-legge 29 dicembre 2018, n. 143, recante disposizioni urgenti in materia di autoservizi pubblici non di linea*» (AC 1478)

Comitato Europeo delle Regioni, Parere - La dimensione locale e regionale dell'economia della condivisione, rel. Brighenti, del 4 dicembre 2015 (in GUUE, 10 febbraio 2016, C51/28)

Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, COM(2016) 356 final del 2 giugno 2016

Comunicazione della Commissione Europea – Un'Agenda per una transizione socialmente equa verso una mobilità pulita, competitiva e interconnessa per tutti, COM(2017) 283

Comunicazione della Commissione Europea - Un'Europa che protegge: aria pulita per tutti, COM(2018)330

Comunicazione della Commissione Europea - Verso la mobilità automatizzata: una strategia dell'UE per la mobilità del futuro COM(2018) 283

Delibere AGCM del 27 giugno 2018, pubblicate sul bollettino AGCM n. 26 del 9 luglio 2018

Determinazione dirigenziale del Comune di Milano n. 209/2013 del 29 luglio 2013, avente ad oggetto «*Servizio di autonoleggio da rimessa con conducente a mezzo autovettura – modalità, limiti operativi e prescrizioni vigenti*»

Dossier n. 433 del 2 maggio 2016 predisposto dal Servizio Studi della Camera dei deputati per l'esame della Proposta Tentori

Federal Trade Commission Staff Report, *The “Sharing” Economy: Issues Facing Platforms, Participants, and Regulators*, 2016, reperibile al seguente link [https://www.ftc.gov/system/files/documents/reports/sharing-economy-issues-facing-platforms-participants-regulators-federal-trade-commission-staff/p151200\\_ftc\\_staff\\_report\\_on\\_the\\_sharing\\_economy.pdf](https://www.ftc.gov/system/files/documents/reports/sharing-economy-issues-facing-platforms-participants-regulators-federal-trade-commission-staff/p151200_ftc_staff_report_on_the_sharing_economy.pdf)

*Flash Eurobarometer 438, Report – The use of collaborative platforms, Fieldwork March 2016, Publication May 2016*, richiesto dalla Commissione Europea e reperibile al link [https://data.europa.eu/euodp/it/data/dataset/S2112\\_438\\_ENG](https://data.europa.eu/euodp/it/data/dataset/S2112_438_ENG)

Fondazione Unipolis, *Dalla sharing economy all'economia collaborativa, l'impatto e le opportunità per il mondo cooperativo*, i quaderni di Unipolis, ottobre 2015

*High Court, Transport for London v Uber London Limited, Licensed Taxi Drivers Association & Licensed Private Hire Car Association*, 2015, EWHC 2918, reperibile sul sito <https://www.judiciary.gov.uk>

*How governments should deal with the rise of the gig economy*,  
del 6 ottobre 2018, reperibile al seguente link  
<https://www.economist.com/leaders/2018/10/06/how-governments-should-deal-with-the-rise-of-the-gig-economy>  
[http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/collaborative-economy\\_en](http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/collaborative-economy_en)  
<http://openjur.de>  
<http://osservatoriosharingmobility.it/e-partito-in-comm-trasporti-lesame-dei-ddl-recanti-promozione-delluso-condiviso-di-veicoli-privati/>  
<http://www.berlin.de/>  
[http://www.lareda.hessenrecht.hessen.de/lexsoft/default/hessenrecht\\_lareda.html#docid:7614470](http://www.lareda.hessenrecht.hessen.de/lexsoft/default/hessenrecht_lareda.html#docid:7614470)  
[http://www.lareda.hessenrecht.hessen.de/lexsoft/default/hessenrecht\\_lareda.html#docid:7614470](http://www.lareda.hessenrecht.hessen.de/lexsoft/default/hessenrecht_lareda.html#docid:7614470)  
<http://www.lastampa.it/2018/04/16/italia/facebook-condannata-a-milano-per-una-app-di-geolocalizzazione-copiata-gKJISTPTKckIUi1ZF3VwWK/pagina.html>  
<http://www.mit.gov.it/temi/trasporti/autotrasporto-passeggeri>  
[http://www.treccani.it/enciclopedia/codice-sorgente\\_%28Enciclopedia-della-Scienza-e-della-Tecnica%29/](http://www.treccani.it/enciclopedia/codice-sorgente_%28Enciclopedia-della-Scienza-e-della-Tecnica%29/)  
<http://www.verkehrslexikon.de>  
<https://blog.blablacar.it/about-us/terms-and-conditions>  
[https://corrierefiorentino.corriere.it/firenze/notizie/cronaca/16\\_aprile\\_19/taxi-via-70-licenze-elettriche-175-mila-euro-l-una-ecco-come-fare-a1284a26-0637-11e6-b64e-e9eed5302c31.shtml?refresh\\_ce-cp](https://corrierefiorentino.corriere.it/firenze/notizie/cronaca/16_aprile_19/taxi-via-70-licenze-elettriche-175-mila-euro-l-una-ecco-come-fare-a1284a26-0637-11e6-b64e-e9eed5302c31.shtml?refresh_ce-cp)  
[https://milano.repubblica.it/cronaca/2017/03/06/news/milano\\_fa-cebook\\_a\\_processo-159890365/](https://milano.repubblica.it/cronaca/2017/03/06/news/milano_fa-cebook_a_processo-159890365/)



[https://st.ilsole24ore.com/art/tecnologie/2016-02-05/uber-vale-625-miliardi-\\$-e-apre-ad-altre-startup-094803.shtml?uuid=ACDtMEOC](https://st.ilsole24ore.com/art/tecnologie/2016-02-05/uber-vale-625-miliardi-$-e-apre-ad-altre-startup-094803.shtml?uuid=ACDtMEOC)

<https://temi.camera.it/leg18/dossier/OCD18-11448/disciplina-uso-condiviso-non-professionale-veicoli-privati-titolo-gratuito.html>

<https://www.agcm.it>

<https://www.borsaitaliana.it/homepage/homepage.htm>

[https://www.corriere.it/economia/17\\_marzo\\_20/effetto-uber-licenze-taxi-crollate-pochi-annin-piu-50percento-790eb314-0d65-11e7-a60b-8fc97ae3c91d.shtml](https://www.corriere.it/economia/17_marzo_20/effetto-uber-licenze-taxi-crollate-pochi-annin-piu-50percento-790eb314-0d65-11e7-a60b-8fc97ae3c91d.shtml)

<https://www.ie-forum.be>

<https://www.lcii.eu>

[https://www.makingspeechstalk.com/ch/comment\\_sea/](https://www.makingspeechstalk.com/ch/comment_sea/)

<https://www.megabus.com/>

[https://www.repubblica.it/economia/2017/12/03/news/tante\\_proposte\\_nessuna\\_legge\\_la\\_sharing\\_economy\\_s\\_inceppa-182906016/](https://www.repubblica.it/economia/2017/12/03/news/tante_proposte_nessuna_legge_la_sharing_economy_s_inceppa-182906016/)

<https://www.siae.it>

<https://www.trasporti-italia.com/autobus/flixbus-acquisisce-megabus-ecco-i-dettagli-delloperazione/26109>

<https://www.uber.com/it/legal/terms/it/>

*Il servizio di trasporto di passeggeri non di linea fornito attraverso applicazioni software. Materiali per una ricerca, Corte Costituzionale, Servizio Studi, Area di diritto comparato, a cura di P. Passaglia, reperibile sul sito <https://www.cortecostituzionale.it>, 2016*

*Mappatura delle piattaforme collaborative 2017, a cura di M. Mainieri, reperibile al link [www.collaboriamo.org](http://www.collaboriamo.org)*

*Osservatorio Nazionale Sharing Mobility, 2° Rapporto Nazionale sulla Sharing Mobility, 2017, reperibile al seguente link <http://osservatoriosharingmobility.it>*

Parere del Comitato europeo delle Regioni concernente «*La dimensione locale e regionale dell'economia della condivisione*», rilasciato nel corso della 115a sessione plenaria del 3 e 4 dicembre 2015

Parere del Consiglio di Stato reso nell'Adunanza della Commissione speciale del 6 luglio 2016 n. 1767/2016

Parere dell'AGCM, indirizzato al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, n. AS1256 – *Servizi di linea interregionali di competenza statale*, pubblicato sul bollettino AGCM n. 5 del 29 febbraio 2016

Parere emesso dall'AGCM nei confronti della Regione Calabria il 16 maggio 2018 (AS1518 - Regione Calabria – Svolgimento dell'attività di bed & breakfast e affittacamere in forma non imprenditoriale), pubblicato nel bollettino AGCM n. 24/2018

*Parlamento Europeo, Social, economic and legal consequences of Uber and similar transportation network companies (TNCs)*, 2015 (disponibile al link [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/it/document.html?reference=IPOL\\_BRI\(2015\)563398](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/it/document.html?reference=IPOL_BRI(2015)563398))

*Primo rapporto nazionale - La sharing mobility in Italia: numeri, fatti e potenzialità*, 2016, a cura di Fondazione per lo sviluppo sostenibile, reperibile sul sito [www.fondazionevilupposostenibile.org](http://www.fondazionevilupposostenibile.org)

Proposta di Direttiva della Commissione Europea COM(2018)147 che introduce una soluzione di tassazione per l'economia digitale strutturata e di lungo periodo

Proposta di Direttiva della Commissione Europea COM(2018)148 del 21 marzo 2018

Relazione alla proposta dell'11 maggio 2017 di Risoluzione del Parlamento europeo su un'agenda europea per l'economia collaborativa (2016/0000(INI))

Relazione annuale dell'ART al Parlamento del 2018, reperibile al link <https://www.autorita-trasporti.it/rapporti-annuali/rapporto-annuale-2018/>

*Riders, l'alba di un nuovo sindacato? A Bologna la prima 'Internazionale' e la Carta dei Diritti: Torino? Non ci sono solo i tribunali*, articolo pubblicato sul Fatto Quotidiano del 16 aprile 2018, reperibile al link <https://www.ilfattoquotidiano.it/2018/04/16/riders-lalba-di-un-nuovo-sindacato-a-bologna-la-prima-internazionale-e-la-carta-dei-diritti-torino-non-ci-sono-solo-i-tribunali/4295344/>

Risoluzione del Parlamento Europeo del 15 giugno 2017 su un'Agenda europea per l'economia collaborativa (2017/2003(INI))

Risoluzione del Parlamento europeo del 15 giugno 2017 su un'agenda europea per l'economia collaborativa (2017/2003(INI))

Risoluzione del Parlamento europeo del 18 maggio 2017 sul trasporto stradale nell'Unione europea (2017/2545(RSP))

Risoluzione del Parlamento europeo del 24 novembre 2016 sulle nuove opportunità per le piccole imprese di trasporto, compresi i modelli di economia collaborativa (2015/2349(INI))

Segnalazione dell'AGCM, indirizzata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato, al Consiglio dei Ministri e al MIT, n. AS1360 – *Servizi automobilistici interregionali di competenza statale*, pubblicata sul bollettino AGCM n. 12 del 3 aprile 2017

Sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (Grande Sezione) del 10 aprile 2018 – caso Uber France (C-320/16)

*The collaborative economy and taxation – Taxing the value created in the collaborative economy*, analisi a cura dell'EPRS – *European Parliamentary Research Service* (Autore: Cécile Remeur), pubblicato a febbraio 2018 dal Parlamento Europeo

*The Cost of Non-Europe in the Sharing Economy: Economic, Social and Legal Challenges and Opportunities*, pubblicato il 25

gennaio 2016 sul sito del Parlamento Europeo e reperibile al seguente link

[http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS\\_STU\(2016\)558777](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU(2016)558777)

The Economist, *Worries about the rise of the gig economy are mostly overblown*, del 4 ottobre 2018, reperibile al seguente link

<https://www.economist.com/finance-and-economics/2018/10/04/worries-about-the-rise-of-the-gig-economy-are-mostly-overblown>