

LA CO-REGOLAZIONE NEL SETTORE DELL'*HOME-SHARING*:  
ESPERIENZE, BILANCI E PROSPETTIVE\*

**GIACOMO MENEGUS\*\***

**Sommario**

1. Introduzione. – 2. Co-regolazione e *home-sharing*, alcune questioni definitorie. – 3. Il quadro normativo dell'*home-sharing*: coordinate di base. – 4. Esperienze di co-regolazione nell'*home-sharing* in contesti europei e nel contesto italiano. – 5. Un bilancio deficitario. – 6. Prospettive di superamento delle attuali esperienze di co-regolazione: conclusioni provvisorie.

**Abstract**

*The article examines the most significant co-regulation experiences in the home-sharing sector that have emerged in the EU and Italian context. Arising to ensure a more effective enforcement of the rules introduced on so-called short rentals or to share relevant data with public authorities, such practices have great potential, yet show more pronounced limitations. Lack of effectiveness, poor data sharing and limited transparency are just some of the problems that emerged from the analysis. However, the DSA and the Commission's proposal for a regulation on short-term housing rental, with the provision of new rules directed at platforms, seem to prefigure a new season of co-regulatory processes in the sector.*

**Suggerimento di citazione**

G. MENEGUS, *La co-regolazione nel settore dell'home-sharing: esperienze, bilanci e prospettive*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2024. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

\* Il presente contributo costituisce la rielaborazione della relazione presentata al Convegno finale del Progetto PRIN 2017 *Self- and Co-regulation for Emerging Technologies: Towards a Technological Rule of Law* (SE.CO.R.E TECH) tenutosi a Firenze l'8 e 9 febbraio 2024 e organizzato dal Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Firenze. Tutti i link sono stati verificati in data 6 aprile 2024. Il saggio è aggiornato alla stessa data, pertanto non si è potuto tener conto della sopravvenuta approvazione definitiva del Regolamento (UE) 2024/1028 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, relativo alla raccolta e alla condivisione dei dati riguardanti i servizi di locazione di alloggi a breve termine e che modifica il regolamento (UE) 2018/1724, pubblicato in G.U.U.E., L, 2024/1028, 29.4.2024

\*\* Ricercatore t.d. lett. A in Diritto costituzionale, Università degli Studi di Macerata.

Contatto: [giacomo.menegus@unimc.it](mailto:giacomo.menegus@unimc.it)

### 1. Introduzione: co-regolazione e *home-sharing*, alcune questioni definitive

La dottrina che si è occupata di co-regolazione dell'economia digitale in ambito europeo ha sin da subito prestato particolare attenzione alle dinamiche che hanno interessato i protagonisti della *sharing economy* nei loro rapporti con le autorità pubbliche, su diversi livelli (locale, nazionale, europeo)<sup>1</sup>. In una fase ancora iniziale della ricerca sulla c.d. economia della condivisione, si sono evidenziati potenzialità e limiti dell'approccio co-regolatorio, raffrontandoli, da un lato, con i più tradizionali approcci di *command-and-control* (per usare un linguaggio tipico dei contesti anglosassoni), dall'altro, con istanze di *self-regulation*, particolarmente diffuse in settori emergenti a forte caratterizzazione tecnologica.

Tra i modelli di co-regolazione più ricorrenti in dottrina, si possono ritrovare soprattutto esempi riconducibili a quel particolare settore della *sharing economy* che è genericamente definito *home-sharing*, nel quale il nucleo del *business* è rappresentato dalla condivisione/locazione di immobili o porzioni degli stessi, prevalentemente per finalità turistiche o comunque per brevi periodi (c.d. affitti brevi o *short-term rentals* - STRs).

A distanza di alcuni anni da quelle prime riflessioni dottrinali e alla luce del rilievo che assume l'*home-sharing* nello studio della co-regolazione digitale, è parso opportuno tentare una revisione critica delle posizioni assunte in dottrina, anche sulla base di un'analisi dei risultati raggiunti ad oggi dalle pratiche di co-regolazione, sia in contesti europei sia nel nostro Paese.

L'analisi che sarà condotta nelle pagine seguenti è limitata ad alcuni casi emblematici europei e italiani (escludendo dunque esempi extra-europei), in considerazione del quadro comune di riferimento offerto dal diritto dell'Unione, sia per quanto concerne la regolazione delle piattaforme dell'*home-sharing*, sia per quanto concerne alcuni principi generali e iniziative regolatorie relative ai servizi di affitto breve. Prima di guardare alle singole esperienze di co-regolazione, è tuttavia opportuno – anche al fine di una migliore comprensione non solo del lessico impiegato, ma pure della realtà

<sup>1</sup> Cfr., tra gli altri, M. FINCK, *Digital Regulation: Designing a Supranational Legal Framework for the Platform Economy*, in *LSE Legal Studies Working Papers*, n. 15/2017, spec. 9, disponibile al seguente link: <https://ssrn.com/abstract=2990043> – cui si farà riferimento per le citazioni nel prosieguo; pubblicato anche in *European Law Review*, Vol. 43, n. 1/2018, 47 ss.; M. FINCK, S. RANCHORDÁS, *Sharing and the City*, in *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Vol. 49, 2016, disponibile anche al seguente link: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2741575](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2741575); C. BUSCH, *Self-Regulation and Regulatory Intermediation in the Platform Economy*, in M. CANTERO GAMITO, H.-W. MICKLITZ (eds), *The Role of the EU in Transnational Legal Ordering: Standards, Contracts and Codes*, Edward Elgar, Cheltenham, 2019, 115 ss., disponibile anche al seguente link: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3309293](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3309293) – cui si farà riferimento per le citazioni nel prosieguo.

socio-economica di riferimento – chiarire il significato di alcuni termini essenziali, quali co-regolazione, *sharing economy* e *home-sharing* (par. 2). A seguire, si offrirà una breve ricostruzione dell’attuale quadro normativo dell’*home-sharing* (con riferimento sia al livello europeo sia al livello italiano), necessaria per comprendere le ragioni profonde e gli spazi lasciati “liberi” per le iniziative di co-regolazione (par. 3). L’analisi delle esperienze europee e italiane si concentra nel par. 4, accompagnata dal tentativo di trarre da queste un bilancio provvisorio (par. 5). Prima di svolgere alcune riflessioni conclusive, ci si soffermerà sulle iniziative legislative che, specie a livello europeo, sembrano prefigurare un superamento dei modelli di co-regolazione finora praticati (par. 6).

## 2. Co-regolazione e *home-sharing*, alcune questioni definitorie

Prendendo dunque le mosse dalle definizioni, conviene innanzitutto chiarire il significato con il quale si impiega, in questo scritto, il termine co-regolazione o l’equivalente *co-regulation*.

Nell’ordinamento dell’Unione europea, il termine “co-regolazione” assume infatti un significato ben definito e più limitato rispetto a quello che si adotta in questa sede. In particolare, nel *Progetto interistituzionale “Legiferare meglio”* del 2003 (ora sostituito dall’*Accordo interistituzionale* del 2016<sup>2</sup>) si discorre di “coregolamentazione” quale forma di regolamentazione alternativa assieme all’“autoregolamentazione”. Queste forme di regolamentazione/regolazione alternativa dovrebbero essere attivate quando i trattati non prescrivono specificamente il ricorso a un determinato strumento legislativo, in modo da assicurare una regolamentazione più rapida e flessibile, pur in coerenza al diritto europeo e nel rispetto dei principi di trasparenza e rappresentatività delle parti interessate.

Per co-regolamentazione si intende, più precisamente, quello strumento di regolazione alternativa

mediante il quale un atto legislativo comunitario conferisce la realizzazione degli obiettivi definiti dall’autorità legislativa ai soggetti interessati riconosciuti in un determinato settore (in particolare agli operatori economici, alle parti sociali, alle organizzazioni non governative o alle associazioni).<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Si fa tuttavia riferimento al Progetto del 2003, dal momento che la maggior parte delle questioni teoriche che qui interessano era stata affrontata in quella sede; così anche M.E. BARTOLONI, *La regolazione privata nel sistema costituzionale dell’Unione europea. Riflessioni sulla disciplina relativa al settore dell’innovazione tecnologica*, in questa *Rivista*, n. 3/2021, 1343.

<sup>3</sup> *Progetto interistituzionale — “Legiferare meglio”*, in G.U.U.E., n. C 321 del 31/12/2003.

La finalità del ricorso alla co-regolazione è individuata nell'opportunità di assicurare una regolazione «adeguata ai problemi e ai settori interessati, alleggerire il lavoro legislativo concentrandolo sugli aspetti essenziali e beneficiare dell'esperienza dei soggetti interessati»<sup>4</sup>.

Potenzialmente, la sfera applicativa degli strumenti di co-regolazione così definiti (ma pure di quelli di auto-regolazione), pur nel rispetto dei principi summenzionati, risulta amplissima. Incontra tuttavia – sempre secondo l'impostazione del *Progetto interistituzionale* – un limite espresso, dal momento che «tali meccanismi non si applicano se sono in gioco i diritti fondamentali o scelte politiche importanti, oppure nelle situazioni in cui le regole devono essere applicate uniformemente in tutti gli Stati membri».

Nel quadro definito dall'atto legislativo che conferisce la realizzazione degli obiettivi ai soggetti interessati, questi ultimi possono concludere tra loro *accordi autonomi*, i cui progetti preliminari sono trasmessi previamente alla Commissione, che li ritrasmette a sua volta all'autorità legislativa e ne valuta la conformità al diritto dell'Unione in generale. Il *Progetto interistituzionale* del 2003 prevede poi una serie di cautele e regole procedurali per l'esame del progetto di accordo da parte di Consiglio e Parlamento europeo, nonché per l'attuazione, la verifica dei risultati e dell'eventuale inosservanza dell'accordo.

Come emerge chiaramente da questa breve descrizione, la co-regolazione nel diritto dell'Unione comporta l'instaurazione di un collegamento tra una regolazione di carattere pubblico e accentrato (a livello di Unione) e una regolazione di carattere privato e decentrato<sup>5</sup>, in virtù del quale la prima definisce i contorni essenziali della disciplina (criteri e ampiezza), mentre alla seconda sono demandati – dallo stesso atto legislativo accentrato – compiti di integrazione e attuazione (o, comunque, di definizione del dettaglio).

Pur di sicuro rilievo per l'inquadramento del concetto di co-regolazione, questa definizione non è quella sulla base della quale si condurrà l'esame delle prassi affermatesi nel settore dell'*home-sharing*, dal momento che la maggior parte delle esperienze che si possono rintracciare nell'ordinamento italiano e negli altri ordinamenti europei sono difficilmente riconducibili a questo modello. In queste ultime esperienze talora possono riconoscersi alcune similitudini con la coregolamentazione europea, quali ad esempio il collegamento tra un atto legislativo o regolamentare e lo strumento di co-regolazione; ma più frequentemente gli episodi di co-regolazione di cui si dirà tra poco esibiscono caratteri che si discostano in modo significativo dal-

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> Cfr. sempre M.E. BARTOLONI, *La regolazione privata nel sistema costituzionale dell'Unione europea*, cit., 1346.

la coregolamentazione di stampo europeo, per assumere forme e sviluppi più vari e articolati.

Pare quindi più opportuno accogliere una definizione ampia di coregolazione, come quella proposta da Michèle Finck, secondo la quale si discorre di co-regolazione in relazione a quei casi di «collaborazione tra autorità pubbliche e soggetti privati per regolare attività private tenendo in considerazione le relative peculiarità e salvaguardando gli obiettivi delle politiche pubbliche»<sup>6</sup>.

Si riscontra in questo caso quel rapporto – già presente nella coregolamentazione di matrice europea – tra regolatori e regolati, ma senza che sia accolta l'impostazione che vede necessariamente un atto legislativo dettare criteri e spazi per la co-regolazione. Si apre piuttosto a una gamma più ampia di rapporti tra autorità pubbliche e *stakeholders*, nell'ambito del quale trovano spazio anche semplici accordi tra attori dell'economia digitale e autorità pubbliche, senza che gli stessi siano previsti da alcun atto legislativo.

Così facendo, si possono ricondurre nel novero degli strumenti di coregolazione pure quelle esperienze definite da Christoph Busch di c.d. *intermediazione regolatoria* – anche queste, differenti rispetto al modello europeo descritto – in virtù delle quali le piattaforme si assumono, sulla base di accordi o di espressa delegazione legislativa, compiti di mera attuazione (ovvero *enforcement*) di una disciplina definita, nei suoi contenuti, in via tendenzialmente esclusiva dalle autorità pubbliche<sup>7</sup>.

In breve, per chiarire questo punto, si può dire che – ai fini della disamina condotta in questo scritto – si adotta una definizione ampia di coregolazione, capace di tenere assieme tutte quelle variegate prassi di collaborazione tra autorità pubbliche e soggetti privati (nel nostro caso, le piattaforme di *home-sharing*) nella definizione, integrazione, attuazione e applicazione della regolazione del settore.

Ora si tratta, tuttavia, di chiarire più precisamente quali siano i confini del settore di riferimento, perché il termine *home-sharing* – benché diffusamente impiegato in dottrina e nel dibattito pubblico – si presta a fraintendimenti e va di consueto a descrivere fenomeni che non presentano affatto

<sup>6</sup> M. FINCK, *Digital Regulation: Designing a Supranational Legal Framework for the Platform Economy*, cit., 16 (trad. it. di chi scrive). Per una definizione in parte analoga si v. anche M. FINCK, S. RANCHORDÁS, *Sharing and the City*, cit., 67, che tuttavia introducono una sottile distinzione tra “co-regulation” – un meccanismo a cavallo tra *self-regulation* e regolazione pubblica, nella quale ci sarebbe una prevalenza dell'apporto delle parti private – e “negotiated co-regulation”, nel quale la negoziazione tra autorità pubbliche e soggetti privati introdurrebbe nello strumento di coregolazione «un elemento di collaborazione rafforzato e una più pronunciata dimensione pubblica».

<sup>7</sup> C. BUSCH, *Self-Regulation and Regulatory Intermediation in the Platform Economy*, cit.

elementi di “condivisione”, come invece sembrerebbe suggerire il termine inglese “*sharing*”.

Per inquadrare meglio il problema, conviene partire da una definizione di *sharing economy*, riprendendo – seppur concisamente – alcune osservazioni svolte in altra sede, cui si rinvia per riferimenti più esaurienti<sup>8</sup>.

Come si è avuto modo di evidenziare, il termine *sharing economy*, specie se riguardato nella prospettiva delle scienze giuridiche, sconta una particolare vaghezza e notevoli difficoltà definitorie. Il termine risente infatti dell’influenza delle diverse scienze sociali che, prima di quella giuridica, ne hanno studiato i caratteri e vede un impiego nel linguaggio di tutti i giorni tutt’altro che rigoroso.

Secondo alcune delle definizioni più in voga i caratteri essenziali della *sharing economy* sarebbero ora da rintracciare nella capacità di sfruttare appieno, in coerenza con un serie di principi etici, beni sottoutilizzati<sup>9</sup>; oppure nell’attivare le potenzialità imprenditoriali di una moltitudine di persone<sup>10</sup>; o ancora nella condivisione di servizi e beni tra pari. Secondo l’impostazione assunta dalla Commissione europea nell’*Agenda europea per l’economia collaborativa*, – che d’altronde è quella che più si presta ad essere impiegata in un contesto giuridico – *sharing economy* (che qui assume, invero, il nome di *collaborative economy*) sarebbero invece tutti quei

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

<sup>8</sup> Si consentito rinviare a G. MENEGUS, *Processi di regolazione della sharing economy: oltre la self-regulation*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2021, nonché ora (con alcune integrazioni) in G. DI COSIMO, *Processi democratici e tecnologie digitali*, Giappichelli, Torino 2023, 153-196.

<sup>9</sup> R. BOTSMAN, R. ROGERS, *What’s Mine Is Yours: The Rise of Collaborative Consumption*, HarperBusiness, New York, 2010; ora disponibile in tr. it. *Il consumo collaborativo, ovvero quello che è mio è anche tuo*, FrancoAngeli, Milano, 2017; R. BOTSMAN, *Defining The Sharing Economy: What Is Collaborative Consumption–And What Isn’t?*, in *Fast Company*, 27 maggio 2015, disponibile al seguente link: <https://www.fastcompany.com/3046119/defining-the-sharing-economy-what-is-collaborative-consumption-and-what-isnt>; nonché precedentemente ID., *The Sharing Economy Lacks A Shared Definition*, in *Fast Company*, 21 novembre 2013, disponibile al seguente link: <https://www.fastcompany.com/3022028/the-sharing-economy-lacks-a-shared-definition>.

<sup>10</sup> A. SUNDARARAJAN, *The Sharing Economy: The End of Employment and the Rise of Crowd-Based Capitalism*, MIT press, Cambridge (MA), 2016

trasferimento di proprietà e possono essere effettuate a scopo di lucro o senza scopo di lucro.

Si tratta di una definizione che ruota attorno a due aspetti salienti: da un lato, le *piattaforme di collaborazione*, che creano il mercato e mettono in contatto gli utenti delle stesse; dall'altro, l'*uso temporaneo* dei beni o dei servizi.

Se si accoglie quest'ultima definizione generale di *sharing/collaborative economy*, ampia e "depurata" di qualsivoglia riferimento alla condivisione in senso etico oppure alla liberazione di beni sottoutilizzati, si può allora accogliere anche la definizione di *home-sharing* per come è andata affermandosi nell'uso generale.

Stando al termine inglese, *home-sharing* sembrerebbe infatti suggerire la condivisione di abitazioni con viaggiatori di passaggio, sia nel senso di condivisione di locali sottoutilizzati della propria abitazione (ad esempio, una stanza in più libera), sia nel senso di condivisione dell'intero immobile per i periodi in cui non si è presenti. Si tratta all'evidenza di un'attività che, così intesa, consente di sfruttare beni sottoutilizzati per arrotondare o integrare il proprio reddito, ma non comporta né la produzione di redditi rilevanti né implica la professionalizzazione di chi "condivide" i propri spazi abitativi con estranei per brevi periodi. E d'altra parte, quello appena descritto è il significato di *home-sharing* affermatosi agli albori della *sharing economy* e, soprattutto, quello che ha caratterizzato *Airbnb*, la più nota piattaforma di *home-sharing*, quantomeno nei primissimi tempi dell'attività.

Come racconta Leigh Gallagher in un famoso libro sull'ascesa della piattaforma californiana<sup>11</sup>, l'idea di condividere spazi inutilizzati della propria abitazione per trarre un piccolo reddito aggiuntivo era sorta nei fondatori di *Airbnb* in occasione di una grande conferenza di *design* a San Francisco. A fronte del grande afflusso in città di creativi e visitatori generato dall'evento, i tre avevano creato un sito di annunci di alloggi provvisori per pochi giorni, chiamato "*Airbed and Breakfast*" (antesignano di *Airbnb*), proprio perché la sistemazione da loro offerta nell'appartamento condiviso non poteva neppure contare su un vero e proprio letto, ma su un materasso gonfiato ad aria (*airbed*).

È noto, tuttavia, come questa forma "romantica" di condivisione, in cui acquista un ruolo centrale anche l'esperienza "autentica" del contatto con chi vive stabilmente nella città visitata e con le abitudini del luogo (secondo il famoso motto "*live like a local*"), sia presto divenuta marginale

<sup>11</sup> L. GALLAGHER, *The Airbnb Story: How Three Ordinary Guys Disrupted an Industry, Made Billions... and Created Plenty of Controversy*, Harper Business, 2017; disponibile anche nella trad. it. *Airbnb. Come tre laureati hanno sconvolto l'industria alberghiera, facendo tanti soldi (e procurandosi altrettanti nemici)*, EGEA, 2017.

nell'economia della piattaforma. Ovunque abbia preso piede la pratica dell'*home-sharing*, chi condivide spazi ridotti della propria abitazione o la stessa casa di proprietà in modo occasionale è ormai una piccola minoranza<sup>12</sup>. La maggior parte degli utenti condivide interi immobili, molti utenti sono andati professionalizzandosi e hanno acquistato più case da affittare stabilmente ai turisti, mentre accanto a grandi società che affittano decine di appartamenti di proprietà è andata affermandosi una nuova figura professionale, quella del *property manager*, che gestisce decine e talvolta centinaia di appartamenti altrui in maniera professionale, trattenendo una percentuale del prezzo corrisposto dagli ospiti a remunerazione dei propri servizi (pulizie, *check-in* e *check-out*, comunicazione con gli ospiti, adempimenti amministrativi, pubblicizzazione, ecc.).

Naturalmente – per tornare alle questioni definitorie – questa attività può dirsi ancora di *home-sharing* solo se si abbraccia una concezione ampia di *sharing economy*. Ed è necessario essere consapevoli di come, nel complesso delle molte attività che comportano la condivisione di immobili, una parte ormai largamente preponderante riguarda attività a carattere professionale, ben remunerate (talora, a seconda del luogo, in misura di gran lunga maggiore rispetto a quella che potrebbe assicurare un diverso impiego dell'immobile); in questi casi, la dimensione etica, della condivisione o del turismo esperienziale risulta decisamente sbiadita.

Questo non significa tuttavia che, sempre nel complesso di quanto si definisce *home-sharing*, non resistano pratiche e piattaforme che svolgono attività che restano più fedeli alla nozione etica di *sharing economy*<sup>13</sup>. Si pensi, ad esempio, alla cooperativa *Fairbnb*<sup>14</sup>, che promuove un turismo sostenibile e reinveste parte dei proventi in progetti di comunità, prevedendo altresì forme di autolimitazione dell'impatto negativo sul tessuto sociale dei luoghi (ad esempio, attraverso la regola *one host – one home*, per cui è consentito

<sup>12</sup> Ai fini di questa analisi, basti vedere i dati raccolti nel sito *InsideAirbnb*: <http://insideairbnb.com>. Per un quadro comprensivo, si v. i contributi in S. DOLNICAR (Ed.) *Airbnb before, during and after COVID-19*, University of Queensland, disponibile al seguente link: <https://uq.pressbooks.pub/airbnb-978-1-74272-321-1/>.

<sup>13</sup> Per una descrizione accurata della varietà di piattaforme (che comprendono anche micro-piattaforme locali e pure piattaforme gestite da autorità pubbliche locali), si v. lo studio *Annex 5: Description of the sector* al *Commission Staff Working Document - Impact Assessment Report, Accompanying the document "Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on data collection and sharing relating to short-term accommodation rental services and amending Regulation (EU) 2018/1724"*, 7 novembre 2022, SWD(2022) 350 final, 157 ss., disponibile al seguente link: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14741-2022-ADD-4/en/pdf>.

<sup>14</sup> Si veda il sito ufficiale: <https://fairbnb.coop>. In proposito, si v. M.A. PETRUZZI, V. SHEPPARD, C. MARQUES, *Positioning Airbnb and Fairbnb in the sharing-exchange continuum*, in *Current Issues in Tourism*, 2019, disponibile al seguente link: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13683500.2019.1697650?journalCode=rcit20>



affittare solo una casa sulla piattaforma, limitando il numero di immobili sottratti al mercato degli affitti per residenti). Altra pratica di condivisione non professionalizzata è quella dell'*home-swapping*<sup>15</sup>, in virtù della quale si scambia il proprio immobile per un periodo limitato con un quello di un altro utente. O ancora si pensi al c.d. *couchsurfing* (che si potrebbe tradurre approssimativamente in “fare surf sui divani”), il quale – almeno nella sua versione primigenia<sup>16</sup> – prevedeva che gli utenti della piattaforma omonima fossero ospitati gratuitamente da altri utenti, in cambio di piccoli doni, cucinando o fornendo qualche lavoretto.

Questa grande varietà che caratterizza il mondo dell'*home-sharing* non si riflette tuttavia nelle pratiche di co-regolazione, che sono appannaggio di un numero ristretto di grandi attori, tra i quali – come si vedrà – protagonista indiscussa è la piattaforma *Airbnb*, anche per una maggiore disponibilità dimostrata dalla piattaforma stessa, rispetto ai *competitor*, alla collaborazione con le autorità. Cionondimeno, la co-regolazione prodotta da questi pochi soggetti ha riflessi sull'intero settore, anche in termini di diverso trattamento degli utenti (*host* e *guest*) delle diverse piattaforme, che non possono essere sottovalutati in un'ottica di ampio respiro.

### 3. Il quadro normativo dell'*home-sharing*: coordinate di base

Come anticipato, per comprendere appieno lo sviluppo delle esperienze di co-regolazione a livello nazionale, pare opportuno ricostruire – seppur per punti sintetici – il quadro normativo di riferimento dell'*home-sharing* a livello europeo. Molti degli aspetti di maggior rilievo, specie per quanto attiene agli stessi contenuti, degli esempi di co-regolazione che verranno esaminati, sono infatti condizionati dalla disciplina di livello europeo e dagli spazi concessi – o più spesso (almeno in apparenza) sottratti – alle autorità nazionali nella regolazione del settore.

Innanzitutto, va chiarito come l'*home-sharing* – ma, più in generale, tutta la *sharing economy* – veda in realtà la contestuale presenza di due tipologie distinte di servizi. Da un lato, v'è il servizio di intermediazione offerto dalle piattaforme, che mettono in contatto gli utenti delle stesse (*host* e *guest*) per servizi ricettivi. Si tratta di un servizio che si svolge pressoché integralmente

<sup>15</sup> Si v. ad es. F. FORNO, R. GARIBALDI, *Sharing Economy in Travel and Tourism: The Case of Home-Swapping in Italy*, in *Journal of Quality Assurance in Hospitality & Tourism*, Vol. 16, n. 2/2015, 202-220, disponibile al seguente link: <http://dx.doi.org/10.1080/1528008X.2015.1013409>.

<sup>16</sup> La prima piattaforma di *couchsurfing*, appunto <https://www.couchsurfing.com>, inizialmente era totalmente gratuita. In seguito, il modello di business si è parzialmente evoluto, prevedendo una *fee* di iscrizione. Accanto a Couchsurfing.com, si sono poi aggiunte altre piattaforme. Sul tema in generale, si v. ad es. D. CHEN, *Couchsurfing: Performing the travel style through hospitality exchange*, in *Tourist Studies*, Vol. 18, n. 1/2018, 105-122, disponibile al seguente link: <https://journals.sagepub.com/doi/epdf/10.1177/1468797617710597?src=getfr>.

nel “mondo virtuale”, dal momento che tutte le attività della piattaforma sono svolte a distanza attraverso mezzi elettronici. Dall’altro lato, v’è il servizio offerto dagli utenti che, nel caso che ci interessa, prestano servizi di ricettività turistica. Si tratta, in questo caso, di un’attività che si svolge pressoché integralmente nel “mondo reale”, in immobili o porzioni degli stessi. Pur distinte, le due attività sono tuttavia strettamente collegate, perché l’attività di *match making* realizzata dalla piattaforma sarebbe inutile se non vi fosse la richiesta del servizio sottostante (*underlying*) di ricettività, mentre le attività degli utenti pubblicizzate dalle piattaforme di *home-sharing*, senza queste ultime, non raggiungerebbero lo stesso volume di affari e avrebbero assai meno possibilità di raggiungere un vasto pubblico di potenziali consumatori. Si è parlato efficacemente in proposito, anche per evidenziare la connessione tra i due servizi, di un servizio “a monte” (*upstream*) e di un servizio “a valle” (*downstream*)<sup>17</sup>.

L’attenzione delle autorità nazionali nell’ambito dell’*home-sharing* è prevalentemente rivolta a quest’ultimo tipo di servizi, dal momento che la gran parte di esternalità negative prodotte si realizza nel “mondo reale” (si pensi, ad es., alla riduzione della disponibilità di alloggi a prezzo accessibile per i residenti, alla necessità di bilanciare gli oneri amministrativi gravanti sulle locazioni turistiche con quelli che affrontano le strutture ricettive tradizionali o a problemi di *gentrification*, ecc.), mentre sono assai più circoscritte le problematiche che emergono nel “mondo virtuale” dei servizi della piattaforma (si v., ad es., i comportamenti discriminatori tra utenti che rifiutano di erogare o usufruire del servizio in ragione dell’appartenenza a gruppi minoritari)<sup>18</sup>.

Molti Stati membri e autorità regionali e locali hanno quindi introdotto regole per l’esercizio dell’attività di locazione breve, che spaziano dall’introduzione di limiti temporali (tetti massimi al numero di notti in cui l’immobile può essere affittato), alla necessità del cambio della destinazione d’uso dell’immobile sul piano urbanistico, alla previsione di norme di igiene e sicurezza, all’introduzione di specifici regimi fiscali<sup>19</sup>. Il tutto assistito – a

<sup>17</sup> Si v. il parere dell’AG Bobek in C-724/18 and C-727/18, *Cali Apartments*, par. 2.

<sup>18</sup> Per riferimenti più ampi ed esaurienti, sia consentito rinviare a G. MENEGUS, *Processi di regolazione della sharing economy: oltre la self-regulation*, cit. Per gli effetti nel contesto italiano, si v. almeno F. CELATA, A. ROMANO, *Overtourism and online short-term rental platforms in Italian cities*, in *Journal of Sustainable Tourism*, Vol. 30, n. 5/2022, 1020-1039.

<sup>19</sup> Per una panoramica, si v. G. BEI, F. CELATA, *Challenges and effects of short-term rentals regulation. A counterfactual assessment of European cities*, in *Annals of Tourism Research*, Vol. 101, 2023; C. COLOMB, T. M. DE SOUZA, *Regulating short-term rentals*, Property Research Trust, 2021, disponibile al seguente link: [https://www.propertyresearchtrust.org/uploads/1/3/4/8/134819607/short\\_term\\_rentals.pdf](https://www.propertyresearchtrust.org/uploads/1/3/4/8/134819607/short_term_rentals.pdf); T. AGUILERA, F. ARTIOLI, C. COLOMB, *Explaining the diversity of policy responses to platform-*

fini di vigilanza e controllo – dalla previsione di regimi di autorizzazione, numeri o codici di registrazione e obblighi di notifica alle autorità competenti (ad es., per l’avvio dell’attività o in merito al numero di ospiti e pernottamenti).

L’implementazione della vasta gamma di regole specificatamente dirette a disciplinare i c.d. affitti brevi incontra tuttavia notevoli difficoltà pratiche: per intercettare e sanzionare eventuali violazioni le autorità locali – sulle quali ricade, di regola, l’onere dei controlli – sono chiamate a una complessa e dispendiosa (in termini di tempo e risorse) attività di vigilanza, condotta necessariamente o in loco (ad es. con ispezioni condotte dalla polizia locale presso le strutture ricettive e gli immobili affittati) o con complicate operazioni di c.d. *webscraping*, attraverso le quali si raccolgono online, grazie ad apposite applicazioni, i pochi dati resi pubblici sulle attività per poi incrociarli e identificare potenziali comportamenti illeciti.

Una più efficace azione di contrasto ai comportamenti illeciti compiuti nel mondo reale, nell’ambito quindi dei servizi “a valle”, potrebbe essere assicurata dal coinvolgimento delle piattaforme, le quali non solo dispongono dei dati necessari per intercettare immediatamente la violazione delle regole previste dalle autorità nazionali (ad es. il superamento dei limiti ai pernottamenti), ma potrebbero pure assicurare un più rapido ed efficace *enforcement* attraverso la rimozione dei contenuti illeciti, il blocco degli annunci e/o degli utenti e la condivisione dei dati dei trasgressori con le autorità preposte.

Senonché la disciplina europea sulle piattaforme rende complesso un coinvolgimento “autoritativo” delle stesse piattaforme da parte delle autorità nazionali.

Per quanto riguarda l’attività delle piattaforme di *home-sharing* (*upstream*)<sup>20</sup>, tra le quali rientrano – giusto per citare le più note – *Airbnb*, *Booking*, *Wimdu*, *Vrbo*, *Fairbnb*, il riferimento principale è infatti stato, fino a tempi recentissimi, la Direttiva 2000/31/CE del Parlamento europeo e del

*mediated short-term rentals in European cities: A comparison of Barcelona, Paris and Milan*, in *Environment and Planning A: Economy and Space*, Vol. 53, n. 7/2021, 1689-1712. <https://doi.org/10.1177/0308518X19862286>; S. NIEUWLAND, R. VAN MELIK, *Regulating Airbnb: How cities deal with perceived negative externalities of short-term rentals*, in *Current Issues in Tourism*, Vol. 23, n. 7/2020, 811–825.

<sup>20</sup> Fanno eccezione all’impostazione descritta nel testo quelle piattaforme che – in virtù dell’influenza determinante esercitata sulle condizioni dei servizi prestati dagli utenti – debbono considerarsi prestatori di un servizio composito, in cui non è dato distinguere l’attività di intermediazione online e servizio sottostante (Corte giust., 20 dicembre 2017, C-434/15, *Asociación Profesional Elite Taxi*). Finora, tuttavia, l’unica piattaforma di *home-sharing* soggetta allo scrutinio della Corte di Giustizia è stata considerata come prestatore di servizi della società dell’informazione (Corte giust., 19 dicembre 2019, C-390/18, *Airbnb Ireland*).

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*”), nota anche come Direttiva sull'e-commerce. La Direttiva è stata poi modificata dal c.d. *Digital Services Act (DSA)*, ossia dal Regolamento (UE) 2022/2065 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 *relativo a un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE (regolamento sui servizi digitali)*, il quale tuttavia ha mantenuto intatti quasi tutti i capisaldi attorno ai quali era stata costruita, agli inizi del Nuovo Millennio, la disciplina delle piattaforme. In questa sezione dello scritto, benché sia ormai in vigore il DSA, conviene soffermarsi sulla Direttiva sull'e-commerce, dal momento che le esperienze di co-regolazione che si andranno ad esaminare nel par. 4 si sono sviluppate con quel quadro normativo sullo sfondo e nelle maglie offerte da quella specifica disciplina di derivazione europea. Quanto invece al DSA, sarà preso in esame nell'ultimo paragrafo, dove si tracciano le potenziali prospettive di sviluppo delle prassi di co-regolazione.

Venendo dunque alla disciplina delle piattaforme, va evidenziato come lo scopo principale della Direttiva sull'e-commerce fosse quello di stimolare la libera circolazione del commercio elettronico e lo sviluppo del settore, fornendo un quadro normativo *ad hoc* per i “servizi della società dell'informazione”. Per fare ciò, combinava un'armonizzazione sostanziale con norme specifiche sulla libera circolazione dei servizi di commercio elettronico<sup>21</sup>.

Tra i pilastri di questa disciplina v'è anzitutto il “*principio dello Stato di stabilimento*”, il quale implica che la disciplina dei servizi della società dell'informazione sia rimessa, in via tendenziale, allo Stato membro nel quale è stabilita la piattaforma (ad es. Irlanda per *Airbnb* e Olanda per *Booking*). È allo Stato di stabilimento che è assegnata la responsabilità di dettare regole, controllarne l'osservanza ed erogare eventuali sanzioni nei confronti della piattaforma, nella convinzione che lo stesso Stato sia nella posizione migliore per tutelare non solo gli utenti nazionali, ma pure quelli di tutta l'Unione europea.

<sup>21</sup> Restano escluse da questa disciplina le attività di cui all'art. 1, par. 5, tra le quali rientra il “settore tributario”. Ciò ha portato la Corte di Giustizia a escludere (in gran parte) l'incompatibilità con il diritto europeo della disciplina fiscale italiana che prevedeva l'obbligo di raccogliere informazioni e la ritenuta d'imposta (Articolo 4, decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla L. 21 giugno 2017, n. 96 – 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); si v. Corte giust. 22 dicembre 2022, C-83/21, *Airbnb Ireland e Airbnb Payments UK*. In senso analogo, Corte giust., 27 aprile 2022, C-674/20, *Airbnb Ireland UC*.

Gli altri Stati membri conservano alcuni margini di intervento, ma piuttosto limitati e soggetti alle condizioni *sostanziali e procedurali* di cui all'art. 3, par. 4 della Direttiva.

Quanto alle prime, la Direttiva esige che eventuali misure restrittive siano *necessarie* al perseguimento di una serie di interessi pubblici (quali ordine pubblico, tutela della sanità pubblica, pubblica sicurezza, tutela dei consumatori); che lo specifico servizio della società dell'informazione interessato da tali restrizioni risulti *lesivo* o costituisca un *rischio di pregiudizio serio e grave* agli interessi pubblici elencati; che, infine, le limitazioni introdotte siano comunque *proporzionate*.

Quanto alle condizioni procedurali, lo Stato membro che intenda limitare la restrizione di servizi della società dell'informazione è chiamato, in primo luogo, a chiedere allo Stato di stabilimento di prendere adeguati provvedimenti e, in secondo luogo e solo se quest'ultimo non interviene, a notificare alla Commissione e lo Stato membro di stabilimento la propria intenzione di adottare misure restrittive.

Benché la giurisprudenza della Corte di Giustizia e la riflessione dottrinale abbiano evidenziato come vi siano margini non indifferenti per interpretare estensivamente alcune delle ragioni che possono giustificare interventi restrittivi degli Stati membri<sup>22</sup>, risulta comunque chiaro come l'insieme delle condizioni prescritte (sostanziali e procedurali) restringano in modo significativo le possibilità di intervenire sulle piattaforme da parte degli Stati membri.

Va inoltre ricordato che le piattaforme di *home-sharing*, offrendo in genere un servizio qualificato come *hosting* ai sensi della Direttiva (si limitano cioè a memorizzare le informazioni fornite dagli utenti), godono di un *regime di esenzione della responsabilità (safe harbour)* piuttosto favorevole. Ai sensi dell'art. 14, la piattaforma non può essere tenuta responsabile per i contenuti illeciti eventualmente caricati dagli utenti laddove non sia effettivamente al corrente del fatto che l'attività o l'informazione è illecita e, per quanto attiene ad azioni risarcitorie, non sia al corrente di fatti o di circostanze che rendono manifesta l'illegalità dell'attività o dell'informazione; oppure ancora, non appena al corrente di tali fatti, agisca immediatamente per rimuovere le informazioni o per disabilitarne l'accesso.

A ciò si accompagna l'assenza di un c.d. *obbligo generale di sorveglianza*<sup>23</sup>: le piattaforme non sono chiamate cioè a verificare in via generale le in-

<sup>22</sup> Si v. in part. la sentenza Corte giust. (Grande Sezione), 22 settembre 2020, C-724/18 e C-727/18, *Cali Apartments*; in dottrina, soprattutto D. KRAMER, M. SCHAUB, *EU Law and the Public Regulation of the Platform Economy: The Case of the Short-Term Rental Market*, in *Common Market Law Review*, Vol. 59, n. 6/2022, 1633-1668.

<sup>23</sup> Art. 15.

formazioni che trasmettono o memorizzano né possono essere obbligate a ricercare attivamente fatti o circostanze che indichino la presenza di attività illecite.

Le autorità nazionali (amministrative e giudiziarie) possono solo segnalare alla piattaforma eventuali contenuti illeciti, che devono essere rimossi tempestivamente dalla piattaforma (c.d. *notice and takedown*), mentre gli Stati membri possono dettare apposite procedure per rimuovere o disabilitare l'accesso alle informazioni illecite. La giurisprudenza della Corte di Giustizia<sup>24</sup> – formata per il vero su una casistica non legata alla *sharing economy* – ha interpretato in senso estensivo tali previsioni, ritenendo che debbano includere anche la rimozione dei contenuti *eguali o equivalenti*; ma nel complesso, il coinvolgimento delle piattaforme nelle discipline nazionali sull'*home-sharing* è rimasto inevitabilmente piuttosto limitato (quando non è stato apertamente avversato delle stesse società che gestiscono le piattaforme).

Margini ben più ampi di intervento sono invece lasciati alle autorità nazionali in relazione al servizio “a valle” (*downstream*) e nei confronti degli utenti della piattaforma: la disciplina sostanziale va infatti individuata, oltre che nelle pertinenti disposizioni dei Trattati (art. 56 TFUE)<sup>25</sup>, soprattutto nella Direttiva Servizi, la quale – a fronte di motivi imperativi di interesse generale e di una disciplina informata ai principi di necessità, proporzionalità e non discriminazione – consente alle pubbliche autorità di limitare e regolare il settore dei c.d. affitti brevi in modo anche piuttosto incisivo, come confermato da una nota pronuncia della Corte di Giustizia sulla disciplina francese in materia<sup>26</sup>. In quel caso, non solo il giudice europeo ha considerato “motivo imperativo di interesse generale” l'obiettivo del contrasto alla scarsità di alloggi destinati alla locazione di lunga durata (*ratio* di fondo dell'intera normativa francese *sub iudice*), ritenendo quindi giustificata l'introduzione di un particolare regime di autorizzazioni per gli affitti brevi in contesti caratterizzati da tensioni sul mercato immobiliare; ma la Corte è arrivata a ritenere potenzialmente proporzionata (rimettendone la valutazione in concreto al giudice nazionale) la misura della “compensazione” richiesta in taluni contesi a chi voglia destinare un immobile ad affitto breve, per cui a fronte della sottrazione di un immobile al mercato delle locazioni residenziali deve corrispondere, da parte del richiedente, la trasformazione di

<sup>24</sup> Corte giust., 3 ottobre 2019, C-18/18, *Glawischnig-Piesczek*.

<sup>25</sup> D. KRAMER, M. SCHAUB, *EU Law and the Public Regulation of the Platform Economy: The Case of the Short-Term Rental Market*, cit., 1639 ss.

<sup>26</sup> Corte giust. (Grande Sezione), 22 settembre 2020, Cause riunite C-724/18 e C-727/18, *Calvi Apartments*.

un immobile privo di destinazione residenziale in un'abitazione a tutti gli effetti.

Gli spazi aperti dalla Direttiva Servizi si scontrano tuttavia con le summenzionate difficoltà di attuazione e implementazione delle regole, cui le autorità nazionali non riescono in genere a supplire attraverso un coinvolgimento autoritativo delle piattaforme, le quali restano – salvo i margini descritti *supra* – al di fuori della portata dei regolatori nazionali.

È proprio su questo disallineamento tra regolazione nazionale, regionale o locale degli affitti brevi (servizio *downstream*), da un lato, e difficile e limitata regolazione nazionale delle piattaforme di *home-sharing*, dall'altro lato, che si innestano le pratiche di co-regolazione che si prendono in esame nel prossimo paragrafo.

#### 4. Esperienze di co-regolazione nell'*home-sharing* in contesti europei e nel contesto italiano

Tra i principali esempi di co-regolazione nel settore dell'*home-sharing* a livello europeo è stata indicata, sin dai primi studi in materia, l'esperienza della città di Amsterdam, interessata intensamente dal fenomeno in virtù della sua attrattività turistica su scala mondiale<sup>27</sup>.

Qui, nel 2014, la piattaforma *Airbnb* e le autorità locali hanno concluso un *memorandum of understanding (MoU)*, avente ad oggetto tre aree tematiche: in primo luogo, secondo una formula che diverrà piuttosto diffusa anche altrove, la piattaforma si è impegnata a raccogliere le *tourist taxes* (l'equivalente della nostra imposta di soggiorno) per poi riversarle nelle casse comunali; in secondo luogo, *Airbnb* si è fatta promotrice di una campagna di comunicazione e informazione nei confronti dei propri utenti circa le regole e le politiche adottate dall'amministrazione; infine, in un'ottica di prevenzione, la piattaforma ha ricordato con cadenza regolare<sup>28</sup> ai propri *host* le regole vigenti per l'esercizio dell'attività di affitto turistico che, anche in virtù del confronto con la piattaforma, avevano visto la previsione di una nuova attività ricettiva (equivalente alla nostra locazione turistica), che – qualora riguardasse un'intera abitazione o comunque più del 40% dell'immobile – poteva essere esercitata senza licenza per un massimo di 60 giorni all'anno (in caso di superfici minori la locazione era consentita senza

<sup>27</sup> D. VON BRIEL, S. DOLNICAR, *The evolution of Airbnb regulations*, in S. Dolnicar (Ed.) *Airbnb before, during and after COVID-19*, University of Queensland, 2021, <https://doi.org/10.6084/m9.figshare.14195972>; Y. LI, G. CANELLES, *Governing Airbnb in Amsterdam and Singapore: A Comparative Study on Governance Strategies and Styles*. SAGE Open, Vol. 11, n. 4/2021. <https://doi.org/10.1177/21582440211052257>.

<sup>28</sup> Ogni 6 mesi; paragrafo 4.1.

limiti). Nel 2016 è stato siglato un nuovo *memorandum of understanding*, che ha portato ad un altro livello la co-regolazione del settore. Probabilmente anche a causa delle critiche emerse nel dibattito pubblico circa la scarsa effettività della normativa locale, *Airbnb* in questo caso arriva ad impegnarsi a bloccare automaticamente gli annunci che raggiungono il tetto di 60 giorni (sempre che non dispongano di un'adeguata licenza) e cooperare con le autorità locali nei controlli, escludendo dalla piattaforma per due anni gli annunci pubblicati in violazione delle regole locali. In più, la piattaforma e l'amministrazione si impegnano a condividere una serie di dati in forma aggregata (*data sharing*): da un lato, *Airbnb* promette di comunicare *host* attivi e non, numero di notti prenotate, tipologia degli annunci e numero di annunci locati a più di quattro persone; dall'altro, Amsterdam si impegna a trasmettere il numero di sanzioni e violazioni accertate. Al contempo, *Airbnb* comincia a promuovere presso i residenti un nuovo strumento online per segnalare eventuali problematiche e *host* o *guest* molesti.

Seguono negli anni 2017 e 2018 due nuovi *MoU*, con i quali si introducono nuovi strumenti per bloccare gli annunci illegali e viene attivata una linea telefonica per segnalare problemi 24 ore su 24.

A partire dal 2019, tuttavia, si interrompe bruscamente la collaborazione con la piattaforma: la città, infatti, introduce norme più severe, abbassando il tetto massimo da 60 a 30 giorni e innalzando le tasse turistiche. Da un lato, *Airbnb* si rifiuta di implementare la nuova disciplina<sup>29</sup>; dall'altro lato, una nuova normativa nazionale, adottata in conformità con le stringenti condizioni sostanziali e procedurali previste dalla Direttiva sull'e-commerce<sup>30</sup>, introduce una serie di obblighi direttamente in capo alle piattaforme di *home-sharing*, rendendo superfluo – anche secondo l'amministrazione della città olandese – portare avanti una collaborazione che, nel complesso, sembra aver prodotto scarsi risultati in termini di effettività.

Altro esempio di co-regolazione è quello offerto dall'ordinamento francese. In questo caso, contrariamente a quanto avvenuto ad Amsterdam, ove la co-regolazione è prevalentemente rimessa ad impegni assunti da amministrazione locale e piattaforma “*in a spirit of goodwill*”, la co-regolazione è prevista espressamente dalla legislazione francese in materia, che demanda alcuni compiti di *enforcement* alle piattaforme. Pur avendo concorso in una certa misura a definire i contenuti stessi della disciplina (a partire dal limite

<sup>29</sup> M. COX, K. HAAR, *Platform Failures. How short-term rental platforms like Airbnb fail to cooperate with cities and the need for strong regulations to protect housing. Study commissioned by members of the IMCO committee of the GUE/NGL group in the European Parliament*, 2020, <https://left.eu/content/uploads/2020/12/Platform-Failures-Airbnb-1.pdf>, 24.

<sup>30</sup> D. KRAMER, M. SCHAUB, *op. cit.*, 1648, nt. 96. Si v. Parliamentary documents, TK 2020-2021, 35 353, no. 41.



massimo di 120 giorni) tramite un accordo<sup>31</sup> raggiunto con il Governo francese in prossimità dell'adozione della legge *ELAN* (giugno 2018)<sup>32</sup>, il ruolo principale delle piattaforme è quello di *intermediari regolatori*: queste ultime sono infatti chiamate a far specificare ai propri utenti la tipologia di abitazione pubblicizzata sulla piattaforma (principale, secondaria o struttura ricettiva professionale), ad introdurre un sistema automatico di blocco degli annunci che raggiungono il tetto previsto per legge di 120 pernottamenti, nonché a condividere con le autorità i dati statistici di cui dispongono relativi alle presenze e al turismo in genere.

Ulteriori esempi di *co-regulation* sul piano europeo sono offerti dalla città di Barcellona. In questo caso, la regolazione del settore è caratterizzata da un approccio più conflittuale rispetto agli esempi precedentemente descritti, con una larga prevalenza di strumenti di regolazione autoritativa tradizionale rispetto alle collaborazioni. Tuttavia, anche qui, nel 2017, sono stati conclusi accordi con le principali piattaforme (*Booking, HomeAway, Niumba, Rentalia, TripAdvisor* e *Airbnb*) per stabilire procedure per la rimozione degli annunci illegali e nel 2018 è stata raggiunta un'intesa – la prima di questo tipo in Europa e non più riprodotta in questi termini<sup>33</sup> – per la condivisione di dati dettagliati (non aggregati) per il contrasto all'illegalità.

Esaminati i casi più noti nel panorama europeo, conviene ora procedere con l'analisi del contesto italiano. Qui la diffusione di forme di cooperazione regolatoria tra piattaforme (soprattutto *Airbnb*) e amministrazioni locali è forse più diffusa che altrove, soprattutto perché il legislatore “tradizionale” è apparso piuttosto restio nell'introdurre discipline analoghe a quelle diffuse negli altri paesi europei che si sono trovati a gestire il fenomeno della diffusione degli affitti brevi<sup>34</sup>. Gli interventi normativi si sono limitati al settore fiscale – che tuttavia figura tra le materie espressamente escluse dalla Direttiva sull'e-commerce, come chiarito da due recenti pronunce della Corte di Giustizia, e quindi consente agli Stati membri di imporre obblighi stringenti alle piattaforme – oppure all'introduzione, a livello regionale, di codici iden-

<sup>31</sup> Cfr. O. Plichon, *Comment le gouvernement a fait rentrer Airbnb dans le rang*, “Le Parisien”, 6 giugno 2018, disponibile all'indirizzo: <https://www.leparisien.fr/economie/comment-le-gouvernement-a-fait-rentre-airbnb-dans-le-rang-06-06-2018-7756128.php>.

<sup>32</sup> Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (loi *Élan*).

<sup>33</sup> Si v. M. COX, K. HAAR, *op. cit.*, 38-40.

<sup>34</sup> G. BEI, F. CELATA, *op. cit.*; per le ragioni di questa mancata regolazione, cfr. F. ARTIOLI, *Perché gli affitti brevi non sono regolati in Italia? Quattro elementi di risposta*, in *cheFare*, 18 aprile 2023, <https://che-fare.com/almanacco/politiche/perche-gli-affitti-brevi-non-sono-regolati-in-italia-quattro-elementi-di-risposta/>

tificativi da impiegare nella pubblicizzazione degli annunci<sup>35</sup>. La co-regolazione sembrerebbe assumere, nel contesto italiano, un ruolo suppletivo rispetto alle carenze del legislatore.

Una prima tipologia assai diffusa di accordi è quella volta al prelievo dell'imposta di soggiorno. Benché non sia semplice accedere al testo di questi accordi (assai raramente pubblicati sulle pagine web delle amministrazioni locali)<sup>36</sup>, sembrerebbe possibile riscontrare un modello-base comune alla maggior parte delle città. In primo luogo, questi accordi – c.d. di *collect & remit* – implicano da parte del Comune una semplificazione dell'imposta di soggiorno e del prelievo per la piattaforma, che altrimenti si troverebbe ad affrontare una riorganizzazione tecnica eccessivamente complessa. A fronte di questa semplificazione, *Airbnb* si impegna a prelevare l'imposta di soggiorno al momento della prenotazione, applicando le tariffe in essere in quella data, e a rifondere al Comune quanto prelevato con cadenza trimestrale. Le eventuali esenzioni previste dal regolamento comunale non possono essere fatte valere immediatamente dagli utenti, ma la piattaforma predispone dei moduli per la restituzione *ex post* di quanto pagato ai *guest* che dimostrino di averne il diritto.

Per dimostrare la correttezza del prelievo, gli accordi acconsentono alla condivisione di dati aggregati, quali il numero di pernottamenti e l'ammontare del prelievo complessivo. Nel caso alcune prenotazioni dovessero essere frattanto annullate, la piattaforma trattiene quanto pagato senza causa dal successivo versamento trimestrale.

Accanto a queste previsioni, che rappresentano il cuore dell'accordo, vi sono altre clausole che disciplinano i controlli a campione (al Comune è consentito l'accesso a dati anonimi per verificare l'operato della piattaforma), le eventuali modifiche regolamentari all'imposta di soggiorno, clausole di riservatezza e sanzioni (con particolari cautele per la piattaforma).

Fino a pochi anni fa, la co-regolazione in quest'ambito era rimessa essenzialmente a singoli accordi tra città e *Airbnb*. Facendo seguito ad una prima iniziativa di ANCI Toscana<sup>37</sup>, l'ANCI nazionale ha concluso un accordo quadro con la piattaforma californiana che riguarda potenzialmente tutti i comuni interessati al prelievo dell'imposta di soggiorno<sup>38</sup>. L'accordo quadro

<sup>35</sup> Si consentito rinviare a G. MENEGUS, *Recenti interventi delle Regioni ordinarie in materia di locazioni per finalità turistiche*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2020 - Rubrica: Fonti delle Regioni ordinarie, 1-13.

<sup>36</sup> Si sono consultati a tal fine gli accordi conclusi con La Spezia, Firenze, Bologna, Genova, Torino (alcuni ottenuti a seguito di accesso agli atti).

<sup>37</sup> Si v. il comunicato sul sito dell'AnCI Toscana: <https://ancitoscana.it/component/k2/1719-tassa-di-soggiorno-intesa-tra-ancitoscana-e-airbnb-per-la-riscossione.html>.

<sup>38</sup> Si v. la documentazione divulgativa sul sito di Airbnb: [https://news.airbnb.com/wp-content/uploads/sites/4/2022/01/Documentazione-tecnica-ANCI\\_Airbnb.pdf](https://news.airbnb.com/wp-content/uploads/sites/4/2022/01/Documentazione-tecnica-ANCI_Airbnb.pdf).

introduce alcune interessanti novità rispetto al modello-base degli accordi singoli: a partire dal 1° marzo 2022, sono infatti gli *host* a poter «selezionare la riscossione dell'imposta di soggiorno attraverso la piattaforma al momento della prenotazione e con l'utilizzo di strumenti di pagamento digitali». È quindi rimessa all'*host*, su base volontaria, la scelta di applicare o meno l'imposta automaticamente al momento della prenotazione. Per quanto riguarda invece le sole locazioni brevi (e non le altre strutture pubblicizzate sulla piattaforma), *Airbnb* si impegna a corrispondere direttamente quanto versato ai comuni su base trimestrale, in modo analogo a quanto avviene per gli accordi individuali (che restano in vigore) e con regole simili (sia per le esenzioni che per le cancellazioni). Per poter ottenere questo beneficio, i comuni interessati sono chiamati a registrarsi sulla piattaforma. Infine, rilevante è anche l'impegno della piattaforma ad avviare, a partire dall'aprile 2022, con cadenza trimestrale, «la condivisione dei dati relativi all'imposta di soggiorno raccolta e riversata, nel rispetto del Regolamento europeo sulla privacy - Regolamento (UE) 2016/679»<sup>39</sup>.

Se gli accordi relativi al prelievo dell'imposta di soggiorno sono quelli di gran lunga prevalenti, nel contesto italiano possono rintracciarsi anche altre forme di collaborazione tra comuni e *Airbnb*, in genere rivolte a promuovere politiche pubbliche e iniziative locali relative al settore dell'*home-sharing* in senso lato. Benché in relazione a queste ipotesi difficilmente si possa parlare di vera e propria *co-regulation*, non intervenendo direttamente sul settore, risulta comunque interessante riscontrare l'ampiezza delle tematiche che possono essere rimesse alla collaborazione tra piattaforme e amministrazioni.

A Milano, ad esempio, dove già in passato erano stati raggiunti diversi accordi con *Airbnb*, una recente iniziativa ha condotto la piattaforma e il Comune a concludere un'intesa con il quale la piattaforma si impegna a promuovere gli affitti a canone concordato, a partire dai contratti di affitto transitorio e di quelli per studenti. L'accordo «prevede la creazione di una pagina dedicata dove gli *host* troveranno due *template* di contratti affitto a canone concordato (1-18 mesi e studentesco 6-36 mesi) [la quale] verrà promossa attraverso una campagna su diversi canali: seminari in collaborazione con l'Associazione dei proprietari OspitaMI, email informative agli *host* Airbnb e una campagna sui social network. Saranno inoltre disponibili sulla pagina tutte le informazioni relative alle agevolazioni del Comune per la promozione del canone concordato attraverso l'Agenzia sociale per la lo-

<sup>39</sup> *Ibidem*.

cazione Milano Abitare (...) oltre alle forme di garanzia per la regolare esecuzione dei contratti di locazione a favore di proprietari e inquilini»<sup>40</sup>.

A Firenze, invece, ove è già operativo da tempo un accordo di *collect & remit*<sup>41</sup>, è stata lanciata un'iniziativa<sup>42</sup> – nel più ampio quadro del progetto di accoglienza e promozione turistica “*Feel Florence*” – diretta a promuovere gli operatori turistici professionali locali, offrendo a quegli *host* che già propongono le c.d. *Esperienze Airbnb*, ossia attività per vivere l'esperienza di visita alla città toscana in modo “autentico” e responsabile (si va da *tour* guidati, all'artigianato, alla cucina), la possibilità di essere accompagnati da professionisti<sup>43</sup>. Ma cooperazioni di analogo tenore, volte (almeno secondo intenzioni dichiarate) a promuovere il turismo sostenibile, possono ritrovarsi anche in altre realtà (si v. la campagna *Enjoy&Respect Venice* supportata da *Airbnb*<sup>44</sup>).

### 5. Un bilancio deficitario

Le esperienze di co-regolazione passate in rassegna evidenziano molteplici potenzialità, già colte a suo tempo dalla dottrina che per prima ha esaminato il tema. In primo luogo, la cooperazione delle piattaforme può consentire una più tempestiva ed efficace applicazione delle normative locali. Ciò avviene, come si è visto, attraverso varie leve. Le piattaforme possono infatti introdurre, attraverso appositi presidi tecnici, strumenti di implementazione automatica delle norme: si pensi all'*enforcement* automatico dei limiti ai pernottamenti previsti in molte normative europee. Un altro elemento di forza di alcune esperienze di co-regolazione è dato dalla possibilità di introdurre ipotesi di *regulation by design*: si pensi ai casi in cui la piattaforma, in virtù dell'accordo raggiunto con le autorità locali o della legislazione nazionale ha imposto agli utenti di dichiarare – pena la cancellazione dell'account o l'impossibilità tecnica di registrare l'annuncio – la tipologia di immobile locato o il numero di registrazione o autorizzazione (si v. il caso francese). Ancora, gli accordi con le piattaforme hanno consentito l'accesso da parte delle autorità pubbliche a una mole di dati altrimenti fuori dalla loro portata (o comunque accessibile solo con sforzi investigativi, organizzativi e finanziari notevolissimi). Gli specifici accordi sul prelievo dell'imposta di sog-

<sup>40</sup> Si v. il sito del Comune di Milano: <https://www.comune.milano.it/-/politiche-abitative-comune-e-airbnb-accordo-per-promuovere-il-canone-concordato-1>.

<sup>41</sup> Si v. Deliberazione della Giunta Comunale nr. 2017/DG/00566; inoltre è operativo un protocollo di intesa siglato tra il Comune di Firenze e la società AIRBNB IRELAND, approvato con delibera della Giunta Comunale n°14 del 26.1.2016

<sup>42</sup> DD/2021/04233 del 09/07/2021.

<sup>43</sup> Si v. il seguente link: <https://www.airbnb.it/d/esperienzeresponsabili-firenze>.

<sup>44</sup> Si v. il seguente link: <https://news.airbnb.com/welcome-to-venice/>.

giorno e le *tourist taxes* hanno infine semplificato le attività di controllo e vigilanza alle amministrazioni e al contempo alleggerito gli oneri in capo agli *host*, rendendo peraltro – almeno in via astratta – assai più difficile l’evasione.

A distanza di anni dall’avvio delle collaborazioni tra piattaforme e autorità pubbliche descritte, pur a fronte di questi elementi positivi, è però possibile individuare una serie di problematiche piuttosto significative, che rendono nel complesso più deficitario che positivo il bilancio delle esperienze di co-regolazione nel settore dell’*home-sharing*.

Innanzitutto, un problema ricorrente va riscontrato nella controversa effettività degli strumenti di co-regolazione digitale, siano essi il *delisting* automatico al raggiungimento di un certo numero di pernottamenti, l’esibizione negli annunci online dei numeri di registrazione o l’indicazione obbligatoria della tipologia di immobile pubblicizzato (cui conseguono in genere diversi regimi regolatori: chi affitta solo una stanza dell’abitazione principale gode, di norma, di regole meno stringenti rispetto a chi affitta un appartamento intero). In tutti i contesti nei quali sono stati introdotti strumenti di questo tipo, da più parti sono state avanzate serie riserve circa la relativa applicazione. Nel caso parigino, ad esempio, la piattaforma – benché impegnatasi a rimuovere gli annunci che avessero raggiunto il tetto di 120 pernottamenti – consentiva agli *host* di aggirare l’applicazione automatica della norma dichiarando di rientrare in una deroga non soggetta a verifiche, oltre a non impedire la creazione di nuovi annunci relativi ai medesimi immobili che avevano già raggiunto il tetto. La condivisione di dati, avviata dalla piattaforma sotto la pressione della nuova legge ELAN (e ripetute azioni da parte dell’amministrazione parigina), ha consentito di individuare molteplici annunci dotati del medesimo numero di registrazione, alcuni dei quali relativi a immobili affittati in modo sospetto per periodi appena inferiori al tetto di 120 giorni. Molti *host* hanno peraltro proseguito a offrire immobili non registrati (37% nel 2018 e 44% nel 2019) e la città stima che un numero tra le 15mila e le 25mila abitazioni sia affittato sulla piattaforma senza il cambio di destinazione d’uso imposto dalla legge francese. Comportamenti elusivi erano emersi anche in relazione alla tipologia di immobile, con molti *host* colti a dichiarare il falso senza che vi fosse alcuna risposta efficace da parte della piattaforma<sup>45</sup>.

Problemi analoghi erano emersi anche durante l’implementazione del MoU concluso ad Amsterdam<sup>46</sup> e a Berlino (ove una quota amplissima di

<sup>45</sup> M. COX, K. HAAR, *op. cit.*, *passim*, in part. 52.

<sup>46</sup> J. VAN HEERDE, *Thousands of houses in Amsterdam are permanently occupied by tourists*, “Trouw”, 31 marzo 2020, disponibile al seguente link: <https://www.trouw.nl/nieuws/duizenden-huizen-in-amsterdam-zijn-blijvend-bezet-door-toeristen~baadec19>.

annunci, nel 2020, era priva dei numeri di registrazione previsti per legge<sup>47</sup>), ma pure nel contesto italiano è facile verificare come quote significative di annunci online siano privi dei codici identificativi previsti dalle normative regionali.

Strettamente legato alla questione della scarsa effettività dei meccanismi di co-regolazione è il problema del *data-sharing*: non solo la maggior parte delle piattaforme rifiutano la collaborazione con le autorità pubbliche adducendo – in modo per lo più pretestuoso<sup>48</sup> – ragioni connesse alla tutela della privacy degli utenti, ma le poche che collaborano – *Airbnb* su tutte – si limitano per lo più a condividere dati aggregati, che possono risultare preziosi per le politiche di gestione del turismo, ma sono di scarsa utilità laddove si cerchi di garantire la corretta applicazione della normativa locale. Peraltro, le condivisioni di dati da parte della piattaforma sono spesso risultate piuttosto deficitarie: il 7% degli annunci contenuti nei dati condivisi per l'anno 2018/2019 con la città di Parigi era priva di numeri di registrazione e pernottamenti; a Barcellona, le informazioni fornite contemplavano un 60-70% di annunci privo di indirizzo o con indirizzo errato, rendendo complesso l'incrocio dei dati<sup>49</sup>.

La scarsa effettività, combinata con la scarsa trasparenza e la ritrosia delle piattaforme a condividere dati utili e dettagliati, finisce per minare alla base la bontà dell'intero sistema di co-regolazione descritto.

Le problematiche relative alla trasparenza dell'operato della piattaforma nello svolgimento delle operazioni di *collect & remit* sono emerse con chiarezza anche in Italia, in una recente vicenda che ha interessato il Comune di Roma. A partire dal 1° luglio 2020, nella Capitale è operativa una convenzione tra Comune e *Airbnb* (avente durata annuale con rinnovo automatico), in virtù della quale la piattaforma – similmente a quanto avviene nelle altre ipotesi descritte *supra* – si impegna a raccogliere l'imposta di soggiorno dai *guest* al momento della prenotazione e a rifondere quanto incassato al Comune con cadenza trimestrale. A distanza di due anni dall'avvio della collaborazione con la piattaforma, la nuova Amministrazione capitolina ha tuttavia avanzato dubbi circa il prelievo effettuato dalla piattaforma<sup>50</sup>, cui sono

<sup>47</sup> D. Wurnig, M. Reich, *Zahl der Airbnb-Vermietungen in Berlin um die Hälfte gesunken*, "RBB24", 8 ottobre 2020, disponibile al seguente link: [https://www.rbb24.de/wirtschaft/thema/2020/coronavirus/beitraege\\_neu/2020/10/airbnb-wohnungen-vermietungen-anstieg-corona-berlin.html](https://www.rbb24.de/wirtschaft/thema/2020/coronavirus/beitraege_neu/2020/10/airbnb-wohnungen-vermietungen-anstieg-corona-berlin.html).

<sup>48</sup> Sulle basi giuridiche che giustificano la condivisione di dati, cfr. D. KRAMER, M. SCHAUB, *op. cit.*, 1661 ss.

<sup>49</sup> M. COX, K. HAAR, *op. cit.*, 40.

<sup>50</sup> A. Preiti, *Turismo, tra Roma e Airbnb è scontro sul conteggio della tassa di soggiorno*, "Corriere della Sera", marzo 2022, disponibile al link:

seguiti un esposto alla Corte dei conti per potenziale danno erariale e l'avvio delle procedure per la risoluzione della convenzione, oltre a minacce di azioni legali<sup>51</sup>. Secondo il Comune, infatti, la piattaforma non avrebbe operato alcuna distinzione tra le strutture ricettive e le locazioni turistiche nell'applicazione dell'imposta, trattenendo sempre 3,5 euro in difformità a quanto previsto nel regolamento comunale (che distingue diverse aliquote), e non avrebbe trasmesso i dati necessari all'amministrazione per operare un adeguato controllo sulla correttezza di quanto versato. La vicenda si è chiusa, al momento, con l'ammissione da parte della piattaforma di errori di calcolo e con il pagamento della modesta cifra di 70.000 euro al Comune<sup>52</sup>. Risulta evidente però come il trasferimento di dati aggregati previsto da questa tipologia di convenzioni renda assai complesso per le amministrazioni comunali verificare la corretta attuazione delle convenzioni di *collect & remit*, con la possibilità che tali sistemi, astrattamente forieri di semplificazione ed efficienza nel prelievo fiscale, diventino concretamente dannosi per le finanze delle amministrazioni coinvolte<sup>53</sup>.

Ma riserve possono essere espresse anche relativamente alla coregolazione in via generale, quanto meno nella misura in cui questa implichi una contrattazione dei contenuti della regolazione tra autorità pubbliche e piattaforme. Come già rilevato in altra sede<sup>54</sup>, non solo il confronto su un piano paritetico può portare la tutela degli interessi pubblici e dei valori della comunità di riferimento a divenire oggetto di contrattazione con le piattaforme, ma può pure concretizzarsi il rischio che il regolatore pubblico incorra nella "cattura" da parte del regolato, specie se il potere contrattuale di quest'ultimo risulta significativamente superiore rispetto a quello del regolatore (come spesso avviene in questi casi).

[https://roma.corriere.it/notizie/cronaca/22\\_marzo\\_01/turismo-tre-roma-airbnb-scontro-conteggio-tassa-soggiorno-3fcbc404-98c8-11ec-899b-30de360aaa79.shtml?refresh\\_ce](https://roma.corriere.it/notizie/cronaca/22_marzo_01/turismo-tre-roma-airbnb-scontro-conteggio-tassa-soggiorno-3fcbc404-98c8-11ec-899b-30de360aaa79.shtml?refresh_ce).

<sup>51</sup> L. Bogliolo, F. Pacifico, *Roma, il Comune denuncia Airbnb: "Evasa la tassa di soggiorno"*, "Il Messaggero", 20 febbraio 2022, disponibile al seguente link [https://www.ilmessaggero.it/roma/news/roma\\_comune\\_airbnb\\_evasa\\_tassa\\_soggiorno-6516899.html](https://www.ilmessaggero.it/roma/news/roma_comune_airbnb_evasa_tassa_soggiorno-6516899.html).

<sup>52</sup> L. Monforte, *Roma, il comune chiede alle piattaforme web di riscuotere la tassa di soggiorno nei b&b. E valuta stop a licenze per nuovi affittacamere*, "Il Fatto Quotidiano", 17 aprile 2022, disponibile al seguente link: <https://www.ilfattoquotidiano.it/2022/04/17/roma-il-comune-chiede-alle-piattaforme-web-di-riscuotere-la-tassa-di-soggiorno-nei-bb-e-valuta-stop-a-licenze-per-nuovi-affittacamere/6562027/>.

<sup>53</sup> Peraltro, non sono da sottovalutare potenziali discriminazioni tra i visitatori paganti l'imposta di soggiorno e il trattamento degli *host* rispetto agli obblighi amministrativi connessi al prelievo. Sul punto sia consentito rimandare a G. MENEGUS, *Smart Cities and Airbnb: Platforms as "Regulatory Intermediaries" in Short-Term Rental Market?*, in A. CALIGIURI (Ed.), *Legal Technology Transformation. A Practical Assessment*, Editoriale scientifica, Napoli, 2020, 147 ss.

<sup>54</sup> Si consentito rinviare a G. MENEGUS, *Processi di regolazione della sharing economy: oltre la self-regulation*, cit., 1444-1445.

## 6. Prospettive di superamento delle attuali esperienze di co-regolazione: conclusioni provvisorie

D'altra parte, va pur sempre evidenziato come – anche secondo studi svolti al di fuori del campo delle scienze giuridiche<sup>55</sup> – il coinvolgimento delle piattaforme nell'*enforcement* delle normative locali sia cruciale per assicurare una qualche efficacia alle stesse.

La strada da percorrere sembrerebbe pertanto quella di una revisione complessiva dei modelli di co-regolazione, privilegiando quelli che comportano una intermediazione regolatoria<sup>56</sup>. Se viene superata l'asimmetria conoscitiva tra pubblico e privato, la prospettiva dell'intermediazione regolatoria appare la più promettente, giacché da un lato non fa venir meno il ruolo del regolatore pubblico, legittimato democraticamente, di dettare le regole del gioco sulla base di un temperamento dei diversi interessi contrastanti (eventualmente soggetto al sindacato del giudice, costituzionale o amministrativo); dall'altro lato, lo stesso non si priva delle potenzialità tecniche delle piattaforme per rendere più efficiente ed effettiva l'attuazione delle regole stesse. Questo però implica, come si è detto, l'adozione di strumenti che consentano al regolatore di controllare l'attuatore (le piattaforme) e di un'efficace condivisione dei dati.

Alcune iniziative a livello europeo sembrano in effetti prefigurare un'evoluzione della co-regolazione nell'*home-sharing* in questa direzione.

In particolare, l'iniziativa sulla locazione di alloggi a breve termine avviata dalla Commissione<sup>57</sup>, sulla quale – nel momento in cui si scrive<sup>58</sup> – è stato raggiunto un accordo provvisorio tra Consiglio e Parlamento europeo<sup>59</sup>, sembra offrire più di uno strumento per risolvere la questione del *data sharing* tra piattaforme e amministrazioni locali.

La proposta, volta all'adozione di un regolamento, si giustifica principalmente per due ragioni: in primo luogo, la difficoltà di governi e ammini-

<sup>55</sup> Cfr. G. BEI, F. CELATA, *Challenges and effects of short-term rentals regulation. A counterfactual assessment of European cities*, cit.

<sup>56</sup> Per questa tesi si v. già G. MENEGUS, *Processi di regolazione della sharing economy: oltre la self-regulation*, cit., 1445 ss.

<sup>57</sup> Commissione europea, *Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla raccolta e alla condivisione dei dati riguardanti i servizi di locazione di alloggi a breve termine e che modifica il regolamento (UE) 2018/1724*, 7 novembre 2022 COM(2022) 571 final, disponibile al seguente link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0571>.

<sup>58</sup> Inizio aprile 2024.

<sup>59</sup> Si v. il comunicato stampa del Parlamento europeo, con i riferimenti a tutti i principali documenti (incluso quello al testo dell'accordo): <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20231114IPR10503/deal-on-improving-transparency-in-the-short-term-rental-sector>.



strazioni nazionali nell'implementare efficacemente le proprie norme relative agli affitti brevi per le difficoltà incontrate nella condivisione di dati con le piattaforme; in secondo luogo, la varietà di richieste e regimi di *data sharing* elaborati dai diversi Stati membri, i quali rischiano di complicare eccessivamente la prestazione transnazionale dei servizi da parte delle piattaforme, pregiudicando il mercato unico.

Per tali ragioni, la Commissione ha proposto l'introduzione di norme armonizzate per la raccolta e la condivisione dei dati con le autorità competenti da parte delle piattaforme online.

Soffermandoci solo sugli elementi più significativi della disciplina (nella versione risultante dall'accordo provvisorio tra Parlamento e Consiglio), va anzitutto segnalato come al Capo II, che disciplina le registrazioni, siano definite regole concernenti la procedura di registrazione, le informazioni che possono essere richieste agli *host* (per le unità immobiliari: indirizzo, tipologia, abitazione principale/secondaria o intera/porzione e numero massimo di ospiti, eventuale autorizzazione/licenza), le verifiche condotte dalle autorità competenti (art. 6), nonché strumenti di *regulation by design* e obblighi di verifica casuale in capo alle piattaforme (che dovrebbero spingere gli *host* a pubblicare correttamente i numeri di registrazione ottenuti; art. 7). L'intervento del Parlamento ha inoltre consentito l'introduzione di un obbligo (art. 7a), in capo alle piattaforme che ricevono i dati dagli utenti, di compiere il massimo sforzo (*best efforts*) per verificare l'accuratezza di tali informazioni, anche impiegando strumenti automatici<sup>60</sup>.

Segue il Capo III, che invece rappresenta la disciplina centrale e innovativa di *data sharing*: le piattaforme sono tenute a trasmettere (art. 9), su base mensile e "da macchina a macchina", i dati concernenti l'attività e i numeri di registrazione ad un costituendo "punto unico di ingresso digitale dello Stato Membro" (art. 10), per il quale sono previste particolari norme che ne dovrebbero assicurare l'interoperabilità e, più in generale, una pronunciata funzionalità. L'accesso ai dati così trasmessi è garantito alle amministrazioni, iscritte in un apposito registro nazionale, competenti a verificare la correttezza delle registrazioni e l'eventuale accesso al mercato degli affitti brevi (dove ad es. sono previsti regimi di autorizzazione).

Da questa breve descrizione, emerge chiaramente come il trasferimento dei principali dati funzionali all'applicazione delle normative nazionali in tema di affitti brevi, grazie al regolamento, divenga non più una questione di buona volontà né resti limitato alla condivisione di dati aggregati, ma possa

<sup>60</sup> Nella norma si tiene a precisare che non si va ad introdurre un obbligo generale di controllo.

contare su un obbligo assistito da scadenze regolari, procedure precise, sanzioni (che devono essere definite dagli Stati membri<sup>61</sup>).

Se il regolamento proposto dalla Commissione dovesse essere approvato definitivamente ed entrare in vigore in questi termini, molti esempi di co-regolazione praticati finora sarebbero ormai superati e andrebbero soggetti a una drastica revisione.

Altro elemento che va tenuto in considerazione è, come si è anticipato, l'entrata in vigore del DSA<sup>62</sup>. Per quanto concerne le piattaforme di *home-sharing*, l'impianto normativo non è mutato eccessivamente (quanto meno per quanto interessa in termini di co-regolazione). Una modifica significativa si riscontra tuttavia per quanto concerne gli ordini di contrastare i contenuti illegali, secondo la formula del *notice and takedown* (o anche *notice and action*). Mentre sulla base della Direttiva sull'e-commerce si sarebbero potuti configurare obblighi non individuali, basati sulla necessità riconosciuta dalla Corte di Giustizia di contrastare contenuti illegali uguali o equivalenti, le condizioni particolarmente dettagliate previste ora dall'art. 9, par. 2, del Regolamento sembrano escludere questa possibilità<sup>63</sup>. Lo stesso vale per la specifica norma dettata per le piattaforme degli affitti brevi dal nuovo regolamento (art. 6), che prescrive ugualmente indicazioni molto puntuali (al netto degli sforzi che la piattaforma deve mettere in campo per prevenire la pubblicazione di annunci illegali ex art. 7a, di cui si è detto *supra*).

Uno spazio che sembrerebbe quindi residuare per la co-regolazione, nei termini già praticati in passato, potrebbe allora riguardare l'implementazione di meccanismi di rimozione automatica degli annunci privi di registrazione o non conformi alla disciplina locale per altri aspetti; oppure potrebbe contemplare l'adozione di protocolli e procedure condivise per la segnalazione degli annunci irregolari da parte delle autorità alle piattaforme. Rispetto al passato, tuttavia, laddove venisse effettivamente adottato il Regolamento sulla locazione di alloggi a breve termine proposto dalla Commissione, le autorità nazionali si troverebbero in una posizione decisamente più favorevole di quella attuale rispetto alle piattaforme, potendo contare su un patrimonio conoscitivo ben più accurato e completo.

Non sembra ad ogni modo che il coinvolgimento delle piattaforme possa essere messo radicalmente da parte, quanto meno nella misura in cui

<sup>61</sup> Art. 15 (*Enforcement*).

<sup>62</sup> Regolamento (UE) 2022/2065 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 relativo a un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE (regolamento sui servizi digitali). Per le novità rispetto alle previsioni rilevanti per le piattaforme di *hosting*, cfr. per tutti M. OROFINO, *Il Digital Service Act tra continuità (solo apparente) ed innovazione*, in F. PIZZETTI (a cura di), *La regolazione della società digitale*, Giappichelli, Torino (in corso di pubblicazione).

<sup>63</sup> Cfr., in tal senso, D. KRAMER, M. SCHAUB, *op. cit.*, 1664-1665.

l'*enforcement* più efficace delle norme locali resta quello che comporta la rimozione tempestiva dell'annuncio dalla piattaforma. Se le future esperienze di co-regolazione sapranno offrire risultati più soddisfacenti di quanto non abbiano fatto quelle finora esaminate dipenderà, da un lato, da una diversa attitudine delle piattaforme, le quali non possono più sottrarsi alle richieste di trasparenza delle autorità nazionali ed europee; dall'altro, da una maggiore consapevolezza delle autorità locali degli spazi e degli strumenti offerti per l'implementazione delle relative normative, finora non sempre adeguatamente sfruttati e compresi<sup>64</sup>.

<sup>64</sup> In questo senso, le potenzialità espresse dalla proposta di regolamento non risultano tenute in adeguata considerazione dalla recentissima disciplina adottata a livello statale in tema di locazioni brevi, che si limita a introdurre un codice identificativo nazionale che va a sostituire i diversi codici adottati a livello regionale; si v. l'art. 13 *ter* (*Disciplina delle locazioni per finalità turistiche, delle locazioni brevi, delle attività turistico-ricettive e del codice identificativo nazionale*) d.l. n. 154/2023, convertito con modificazioni in legge n. 191/2023.