

## App economy e barriere all'ingresso nel mercato

### Tre casi esemplificativi

Di Maria Vittoria La Rosa

Quali sono gli ostacoli che incontra oggi chi voglia accostarsi alla *app economy*<sup>1</sup> per fornire servizi sulle piattaforme di condivisione? La normativa italiana agevola o ostacola lo sviluppo di questa offerta? A quali principi si sta ispirando il Legislatore nel tentativo di disciplinare la materia? C'è davvero la volontà del sistema di incentivare davvero – o almeno di non ostacolare – questo fenomeno? Questo contributo tenta di esaminare il tema, partendo dallo studio di tre ambiti nei quali l'offerta di servizi sulle piattaforme di condivisione è in crescita costante.

### Introduzione

Nella propria Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni “Migliorare il mercato unico: maggiori opportunità per i cittadini e per le imprese” di ottobre 2015,<sup>2</sup> la Commissione UE ha evidenziato la necessità di un contesto normativo che favorisca lo sviluppo dell'economia collaborativa, soprattutto in ragione delle potenzialità di questo settore in un'ottica di crescita complessiva dell'economia e del fatturato globali.

In Italia, nella Legislatura che si è appena conclusa si è tentato – apparentemente – di fornire una prima risposta a queste istanze, almeno a livello nazionale; in particolare, merita di essere menzionato il DDL depositato presso la Camera dei Deputati il 27 gennaio 2016, recante *Disciplina delle piattaforme digitali per la condivisione di beni e servizi e disposizioni per la promozione dell'economia della condivisione*<sup>3</sup> (il DDL). Il DDL – che non ha terminato il suo iter – non è l'unico testo proposto al fine di disciplinare la materia,<sup>4</sup> ma è senz'altro quello più esaustivo e sul quale si è maggiormente concentrata l'attenzione.

1 La locuzione “*app economy*” intende fare riferimento all'economia delle piattaforme online, anche nota come “*sharing economy*”, “*collaborative economy*” o “*gig economy*”.

2 <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/IT/1-2015-550-IT-F1-1.PDF>.

3 Atto C. 3564, Primo Firmatario On. Veronica Tentori. Il DDL è rivolto esclusivamente a piattaforme che operano intermediazione in favore di operatori non professionali e non iscritti al registro delle imprese.

4 Pende dinanzi al Senato l'Atto n. 2268, a firma del Sen. Mauro Del Barba, assegnato in data 17 maggio 2016 e recante *Disposizioni in materia di sharing economy*.

### KEY FINDINGS

- l'*app economy* è un fenomeno in costante crescita: in Italia, tuttavia, attualmente non è normata;
- le istituzioni comunitarie hanno evidenziato la necessità di un contesto normativo che favorisca la diffusione dell'economia collaborativa. Nel corso della Legislatura appena conclusa è stato presentato un DDL che sembrerebbe muoversi in questa direzione;
- nella pratica, purtroppo, il legislatore nazionale e locale ha imposto ostacoli autorizzativi che scoraggiano l'ingresso di nuovi operatori sul mercato, così imponendo nei fatti un freno alla diffusione della *app economy*.

Maria Vittoria La Rosa è Avvocato in Roma

Come chiarito nel *dossier* di accompagnamento,<sup>5</sup> il DDL si proponeva di promuovere la c.d. “economia della condivisione” e aveva tra le proprie finalità quella di rimuovere gli ostacoli regolatori alla sua diffusione. Tali finalità erano affidate a un testo snello, almeno dal punto di vista del regime autorizzativo pensato per l’operatività delle piattaforme. L’idea era infatti quella di istituire un sistema di controllo preventivo da parte dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (l’AGCM), che si concretizzava, tra l’altro, nell’obbligo per gli operatori delle piattaforme di:

- 1) iscriversi ad un registro elettronico tenuto dalla stessa AGCM e
- 2) dotarsi di un documento di politica aziendale in linea con le prescrizioni imposte dalla Legge.

L’impostazione del DDL, con specifico riferimento al regime autorizzativo descritto, aveva incontrato l’apprezzamento della stessa AGCM. L’Autorità aveva infatti sottolineato l’opportunità di un’attività di regolamentazione “leggera”, “che protegga il processo di innovazione e mantenga il mercato aperto per i potenziali innovatori, scongiurando il rischio di regolazioni coercitive, inadeguate e quindi potenzialmente controproducenti”.<sup>6</sup>

Nonostante l’apertura al fenomeno della *app economy* rappresentata dal DDL, tuttavia, ad oggi la regolamentazione per l’accesso ai mercati nei quali le piattaforme dovrebbero operare è tale da scoraggiare la diffusione di questo modello economico. Esiste infatti innegabilmente una tendenza alla iper-regolamentazione settoriale, specialmente a livello locale, che, unitamente ad un certo attivismo giudiziale (stimolato dalla tradizionale litigiosità del nostro sistema legale), finisce nei fatti con lo scoraggiare la nascita di nuove attività. La casistica di matrice giurisprudenziale, in particolare, pare caratterizzata da un’interpretazione restrittiva delle previsioni normative esistenti e da un costante tentativo di assimilare la *app economy* a settori dell’economia tradizionale rispetto ai quali, invece, esistono significative differenze.<sup>7</sup>

A ciò si aggiunga l’inidoneità della giurisprudenza, per sua natura, a fornire un quadro di regole certo e prevedibile, dal momento che le decisioni dei Tribunali nascono dalla necessità di risolvere casi concreti – e non di fornire risposte di sistema – e possono avere un contenuto mutevole nel tempo.<sup>8</sup>

5 Il dossier di accompagnamento al DDL è scaricabile al seguente link <http://www.camera.it/leg17/126?tab=6&leg=17&idDocumento=3564&sede=&tipo=>.

6 Orientamento espresso dal Presidente dell’AGCM Giovanni Pitruzzella nell’ambito dell’audizione presso le commissioni Trasporti e Attività produttive della Camera del 20 luglio 2016.

7 Emblematico è il caso dell’attività di *bed & breakfast*, di frequente assimilata dalla giurisprudenza all’attività di affittacamere ed a quella imprenditoriale alberghiera (cfr. tra le varie Cass. Civ., Sez. II, 7 gennaio 2016, n. 109; Cass. Civ., Ord. 16 gennaio 2015, n. 704; Cass. Civ., Sez. III, 3 dicembre 2002, n. 17167). Se tale approccio può essere ritenuto ragionevole laddove l’immobile sia utilizzato a scopo ricettivo su base continuativa, è evidente come lo stesso non possa dirsi con riferimento a quegli immobili, utilizzati a scopo residenziale, che vengano sporadicamente concessi in disponibilità a terzi tramite piattaforme come “GuestToGuest”: in questo caso, infatti, viste le modalità di funzionamento della piattaforma, l’assimilazione all’attività alberghiera pare del tutto fuori luogo.

8 In linea generale, infatti, non essendo l’Italia un Paese di *common law* i precedenti giurisprudenziali non sono vincolanti, dunque ciascun Giudice è libero, in linea di principio, di discostarsi dall’orientamento giurisprudenziale prevalente.

Se l'approccio della giurisprudenza è tutto sommato comprensibile, alla luce del fatto che il compito istituzionale della Magistratura è quello di applicare a casi concreti leggi già esistenti, sono più difficilmente spiegabili le contraddizioni sistemiche del quadro normativo, soprattutto alla luce delle indicazioni formulate in sede comunitaria. Infatti, da un Legislatore che voglia convintamente favorire lo sviluppo futuro della *app economy* ci si aspetterebbe un approccio di apertura al mercato, mentre la sensazione è quella di una scarsa sensibilità alle peculiarità ontologiche della *app economy*, alla quale si tenta costantemente di imporre logiche concepite per modelli economici tradizionali, nell'impossibile tentativo di riconciliare le modalità tipiche dell'economia digitale con le caratteristiche e le esigenze dei processi produttivi preesistenti. È come se, *mutatis mutandis*, si pretendesse di regolamentare l'utilizzo dell'automobile riconducendola all'utilizzo delle carrozze.

Le specificità delle nuove forme di scambio di beni e servizi, al contrario, dovrebbero suggerire un approccio nuovo, agile, come agili sono per loro natura la struttura e il funzionamento degli attori che agiscono nel contesto della *collaborative economy*. Tale approccio agile, tuttavia, sembra al momento ancora lontano: dimostrare tale assunto è lo scopo di questo contributo.

Nella realtà quotidiana, una produzione normativa non idonea a governare lo sviluppo dell'economia collaborativa, unitamente a una giurisprudenza che, per sua natura, è ondivaga e inidonea a offrire certezze, si traducono in un ostacolo serio all'ingresso di nuovi operatori sul mercato: in pratica, ciò che si verifica al momento in concreto è l'esatto contrario di quanto auspicato dalla Commissione.

Per evidenziare gli ostacoli che i potenziali utenti operatori della *app economy* incontrano sulla strada dell'accesso al mercato, tre ambiti sembrano esemplificativi:

- 1) la ricettività extra alberghiera,
- 2) i servizi turistici alternativi,
- 3) il fenomeno degli *home restaurants*.

Di seguito viene offerta una breve panoramica di tutti i vincoli normativi e regolamentari che, nei tre ambiti sopra elencati, frenano il pieno sviluppo dell'offerta dei servizi attraverso le piattaforme di condivisione.<sup>9</sup>

In questo *paper* non ci occuperemo dei profili fiscali, che pure presentano interventi di potenziale interesse, in quanto in questa sede appare opportuno concentrarsi principalmente sui profili legati all'accesso al mercato e all'esercizio delle attività di intermediazione *online*, specie in presenza di servizi *peer to peer*.

## La ricettività extra alberghiera

Come segnalato nel rapporto OECD "Tourism Trends and Policies 2016",<sup>10</sup> oltre che da Collaboriamo.org<sup>11</sup> per quanto riguarda l'Italia, il turismo è uno degli ambiti in cui è attivo

9 Si precisa che l'attenzione di questo studio si concentra esclusivamente su temi autorizzativi. A titolo esemplificativo e non esaustivo, profili fiscali, penali e concernenti la tutela dei dati personali non sono oggetto della presente trattazione.

10 <http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/industry-and-services/oecd-tourism-trends-and-policies-2016-tour-2016-en#.W51RK7iZ0w#page1>.

11 *Sharing economy: la mappatura delle piattaforme italiane 2016*, disponibile su <http://www.collaboriamo.org/mappatura/>.

il maggior numero di aziende dell'economia collaborativa. In questo contesto, particolarmente attiva è l'offerta di alloggi al di fuori del circuito dell'*hotellerie* tradizionale.

L'offerta di ricettività extra alberghiera rappresenta un segmento importante nel variegato panorama della *app economy*. Portali come Airbnb, Housetrip o Temporary House rappresentano strumenti oramai affermati tra i viaggiatori, che hanno contribuito a rivoluzionare l'approccio al viaggio.

Se il meccanismo di funzionamento della piattaforma – che consente a domanda e offerta di incrociarsi – sembra estremamente semplice, non altrettanto “snello” è il complesso di adempimenti procedurali e requisiti tecnici che deve soddisfare chi intenda rendere disponibile sul mercato il proprio alloggio. A tale proposito, entrano in gioco normative locali che differiscono su base regionale: a titolo esemplificativo, possono essere esaminati i casi di Lombardia, Toscana e Lazio.

## LOMBARDIA

La Lombardia ha recentemente legiferato in materia di ricettività non alberghiera con propria Legge regionale 1 ottobre 2015, n. 27. Tra le strutture ricettive non alberghiere individuate dall'art. 18, quelle che più si attagliano alla tipologia di immobili offerti sulle piattaforme di condivisione sono le case ed appartamenti per vacanze.

Le case vacanza sono soggette a un regime autorizzatorio semplificato rispetto a quanto applicabile alle strutture alberghiere: il complesso dei requisiti da soddisfare, tuttavia, è tutt'altro che snello.

In primo luogo, infatti, l'art. 26 della Legge regionale stabilisce che le case vacanza possano essere gestite in maniera non imprenditoriale solo da chi abbia la disponibilità di non più di tre unità abitative e svolga l'attività in maniera non continuativa, osservando a tal fine un periodo di interruzione dell'attività non inferiore a novanta giorni all'anno, anche non continuativi.

In secondo luogo, l'immobile offerto in disponibilità per brevi soggiorni deve essere in linea con i requisiti strutturali imposti dal recente Regolamento regionale 5 agosto 2016, n. 7. A tale ultimo proposito, l'Allegato B al Regolamento reca norme di estremo dettaglio, in materia – tra gli altri – di:

- i. limiti massimi della capacità ricettiva, calcolata in relazione alla superficie utile dell'immobile,
- ii. numero dei bagni,
- iii. possibilità di utilizzare un divano letto,
- iv. lunghezza minima della cucina e numero dei fuochi (!),
- v. capacità e dotazioni del frigorifero in rapporto ai posti letto,
- vi. dotazioni della cucina (incluso il numero e la tipologia di pentole e stoviglie),
- vii. dotazioni ed arredi del bagno (incluso l'obbligo di installare un dispositivo per le chiamate d'emergenza).

Oltre all'osservanza di tutti i requisiti di cui sopra e al netto delle disposizioni fiscali applicabili, i titolari delle case vacanze che gestiscano l'attività su base non imprenditoriale sono tenuti:

- i. alla comunicazione dei flussi turistici secondo le indicazioni regionali,
- ii. all'adempimento della denuncia degli ospiti in base alle indicazioni dell'autorità di pubblica sicurezza,

- iii. alla sottoscrizione di una polizza assicurativa per i rischi derivanti dalla responsabilità civile verso i clienti, commisurata alla capacità ricettiva,
- iv. a non eccedere il periodo massimo di cessazione temporanea dell'attività di sei mesi, prorogabile una sola volta.

Le case vacanza devono infine essere inserite nel sistema turistico lombardo e nell'elenco pubblico regionale e versare l'imposta di soggiorno, se prevista dal Comune territorialmente competente.

Inutile sottolineare come le case vacanze debbano avere il requisito dell'agibilità ed essere in linea con la normativa urbanistico-edilizia applicabile a livello locale (che può imporre anche limiti inderogabili di altezza dei soffitti, volumetria delle singole stanze, rapporti aerilluminanti degli ambienti etc.).

Come si vede, la lista degli adempimenti da curare è corposa, soprattutto se vista dalla prospettiva di chi non gestisca l'attività in forma imprenditoriale (opzione consentita, come si è detto). Soprattutto dal punto di vista di un operatore non professionale, il rischio che tutto ciò possa scoraggiare l'idea di operare sul mercato sembra concreto.

## TOSCANA

La Regione Toscana è intervenuta sulla materia della ricettività extra alberghiera con Legge regionale 20 dicembre 2016, n. 86. Anche in questa Regione, l'attività normativa non sembra ispirata a criteri di agevolazione dell'ingresso di nuovi operatori sul mercato, soprattutto se di piccole dimensioni.

In questo caso, la limitazione individuata come principale dagli operatori del settore riguarda la forma imprenditoriale del soggetto che gestisce l'attività. Infatti:

- i. gli affittacamere (definiti dall'art. 55 come "strutture ricettive composte da non più di sei camere per i clienti, con una capacità ricettiva non superiore a dodici posti letto, ubicate nella stessa unità immobiliare, nelle quali sono forniti alloggio e servizi minimi") possono essere gestiti sia in forma imprenditoriale che in forma non imprenditoriale. Lo svolgimento dell'attività in forma imprenditoriale comporta tuttavia che uno stesso soggetto non possa gestire più di due esercizi di affittacamere nell'ambito del medesimo edificio, mentre lo svolgimento dell'attività in forma non imprenditoriale è consentita esclusivamente nella casa dove la persona fisica abbia la residenza e il domicilio,
- ii. anche per quanto riguarda i *bed and breakfast*, l'art. 56 dispone che nel caso di attività imprenditoriale uno stesso soggetto non possa gestire più di due attività nel medesimo edificio, mentre è consentito l'esercizio in forma non imprenditoriale esclusivamente nella casa dove la persona fisica abbia la residenza e il domicilio,
- iii. l'art. 57 dispone infine che le case e appartamenti per vacanze siano gestiti esclusivamente in forma imprenditoriale. La gestione di case e appartamenti per le vacanze, inoltre, non comprende la somministrazione di alimenti e bevande e l'offerta dei servizi propri delle strutture alberghiere (che non sono tuttavia definiti, dunque non sono individuabili in maniera univoca).

## LAZIO

Nella Regione Lazio, l'ospitalità extra alberghiera è oggetto del Regolamento regionale 7 agosto 2015, n. 8, recentemente modificato con provvedimento del 16 giugno 2017, n. 14.

Anche nel Lazio è prescritto che le *guest house* (o affittacamere) siano gestite in maniera imprenditoriale (art. 4 del Regolamento), mentre per le case e appartamenti per le vacanze

la gestione imprenditoriale è obbligatoria nel caso in cui il numero degli immobili sia pari o superiore a tre (art. 7). Requisiti stringenti sono posti anche per i *bed and breakfast*, che devono obbligatoriamente disporre di un soggiorno (oltre alla cucina o all'angolo cottura) e il cui gestore, oltre ad avere la residenza nella struttura, deve riservare a sé una camera da letto. Non possono essere destinate agli ospiti più di tre stanze (art. 9).

I titolari delle strutture in esame sono tenuti a stipulare apposita assicurazione per i rischi di responsabilità civile nei confronti dei clienti (art. 17).

Particolarmente dettagliate sono le prescrizioni tecniche a cui sono assoggettate le strutture extralberghiere, indicate negli allegati al Regolamento: si va dall'orario del servizio alla reperibilità del gestore alle tipologie catastali di appartenenza dell'immobile, dalle dimensioni minime delle stanze alla presenza di ambienti comuni al numero e tipologia di arredi delle stanze (gli allegati al Regolamento specificano addirittura quante ante debbano avere gli armadi).

## I servizi turistici alternativi

Oltre ai servizi di ricettività extra alberghiera, è sempre più diffusa l'offerta di servizi turistici alternativi rispetto alle tradizionali visite guidate. Esempio emblematico è costituito dalla gamma di esperienze, in genere offerte da persone del posto, cui è possibile accedere tramite piattaforme come *Withlocals*.

*Withlocals* è un piattaforma *peer to peer* sulla quale i locali offrono ai viaggiatori la disponibilità del loro tempo e delle loro abilità al fine di consentire a questi ultimi di scoprire il luogo di vacanza in maniera alternativa, al di fuori dei circuiti turistici tradizionali. Particolarmente richiesti sono i *mini-tour* alla scoperta di mercati rionali o di luoghi dove mangiare cibo di strada, le degustazioni di vini, le cene a domicilio (spesso inclusive di mini corsi di cucina) ma anche le visite alla scoperta di quartieri o luoghi lontani dalle usuali rotte turistiche.

L'accesso alla prestazione dei servizi da parte dei locali – c.d. *host* – è apparentemente molto semplice: basta registrarsi sul sito, ricevere la visita di un soggetto delegato dalla piattaforma che verifica la serietà dell'operatore e offrire la propria esperienza tramite la piattaforma stessa.

Se molto semplice è l'accesso alla piattaforma, non altrettanto può dirsi degli adempimenti burocratici da porre in essere per poter operare legalmente.

Sempre facendo riferimento alla normativa di Lombardia, Toscana e Lazio, le barriere che gli *host* incontrano per l'accesso nel mercato sono molteplici. Tali barriere verranno rapidamente illustrate di seguito.

Non serve mettere in dubbio la necessità di un percorso formativo specifico per coloro i quali, operando nel settore del turismo, siano impegnati in attività divulgative di carattere culturale: qui si tratta, più semplicemente, di osservare come, in maniera difficilmente comprensibile, siano sottoposti allo stesso percorso formativo (e abilitativo) delle vere e proprie guide turistiche coloro i quali magari si limitino ad accompagnare i viaggiatori alla scoperta del mercato rionale del proprio quartiere.

## LOMBARDIA

L'art. 49, comma 3 della Legge della Regione Lombardia 1 ottobre 2015, n. 27 precisa che l'attività di accompagnatore turistico consiste nell'attività "di accompagnamento di persone singole o gruppi di persone nei viaggi, curando l'attuazione del programma turistico predi-

sposto dagli organizzatori, assistendo i singoli o i gruppi, anche fornendo elementi significativi di conoscenza o notizie di interesse turistico sulle zone di transito, anche in occasione di semplici trasferte, arrivi e partenze di turisti". La descrizione dell'attività fornita dalla Legge sembra sufficientemente generica da far sì che un ampio numero di attività attualmente offerte su piattaforme come *Withlocals* necessitino, per essere svolte, della qualifica di accompagnatore turistico, anche nell'ipotesi in cui tali attività esulino dall'illustrazione del patrimonio storico-culturale del luogo.

L'ottenimento della qualifica di accompagnatore turistico rappresenta una significativa barriera all'ingresso nel mercato per un duplice ordine di ragioni.

In primo luogo, esiste una barriera all'accesso nel mercato rappresentata dalla necessità di sostenere un esame di abilitazione.

In secondo luogo, a seguito dell'approvazione della Legge regionale sopra citata, la regolamentazione dei requisiti di accesso, le competenze specifiche nonché la composizione e il funzionamento della commissione esaminatrice sono stati demandati dalla Regione a una successiva deliberazione di competenza della Giunta Regionale, ad oggi non ancora approvata: di conseguenza, le Province lombarde si trovano al momento nell'impossibilità di bandire le sessioni d'esame.

## TOSCANA

La Regione Toscana fa rientrare nella definizione di guida turistica "chi, per professione, accompagna persone singole o gruppi di persone con lo scopo di illustrare le attrattive storiche, artistiche, monumentali, paesaggistiche, nonché le risorse produttive del territorio" (art. 104 della Legge regionale 20 dicembre 2016, n. 86): di conseguenza, è sostenibile che anche chi intenda organizzare e offrire su portali come *Withlocals*, in maniera professionale, *tour* alla scoperta – per esempio – di mercati rionali o di località dove degustare cibo di strada stia illustrando risorse produttive del territorio e dunque necessiti della qualifica di guida turistica.

In questo caso, la barriera all'accesso nel mercato (dal punto di vista del fornitore del servizio) è rappresentata dalla necessità, per operare, di superare l'esame per l'abilitazione alla professione. Si tratta di un ostacolo non di poco conto, se solo si considera che:

- i. per accedere all'esame è necessario essere in possesso di uno dei titoli di studio elencati di seguito: a) laurea in scienza dei beni culturali, con superamento dell'esame di storia dell'arte; b) laurea con indirizzo archeologico, con superamento dell'esame di storia dell'arte; c) laurea in lingua e letteratura straniera, con superamento dell'esame di storia dell'arte; d) laurea in lettere, con superamento dell'esame di storia dell'arte; e) laurea in architettura, con superamento dell'esame di storia dell'arte; f) laurea in scienza del turismo, con superamento dell'esame di storia dell'arte; g) altra laurea ritenuta equipollente a quelle sopra indicate dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, con superamento dell'esame di storia dell'arte. Il superamento dell'esame di storia dell'arte è in ogni caso requisito indispensabile,
- ii. sono previste scadenze precise per l'invio delle candidature a sostenere l'esame,
- iii. le domande di partecipazione sono sottoposte a un limite di validità temporale di sei mesi: se entro tale termine non sarà stato possibile l'inserimento in alcuna sessione di esame, occorrerà ripresentare la domanda.

Agli elementi ostativi appena elencati si aggiunga il fatto che gli esami per l'abilitazione alla

professione di guida non sono indetti con cadenza regolare e – cosa ancora più grave in un mercato che dovrebbe essere libero e non corporativo, come quello europeo – agli esami può partecipare un numero limitato di candidati. Tale ultimo contingentamento, in particolare, desta più di una perplessità.

Per concludere, si consideri che la Legge regionale toscana – al pari di quella lombarda – non chiarisce cosa debba intendersi per attività svolta in maniera “professionale”: non è chiaro, pertanto, se il requisito della professionalità riguardi il livello qualitativo dell’attività svolta, la sua continuità nel tempo, il semplice fatto di svolgere l’attività dietro compenso o la prevalenza degli introiti sul quadro reddituale dell’individuo. Si tratta di un ulteriore elemento di incertezza che contribuisce a complicare le cose.

## LAZIO

Allo stesso modo, l’art. 2 della Legge regionale del Lazio 19 aprile 1985, n. 50 definisce guida turistica chi “*per professione, accompagna persone singole o gruppi di persone nella visita a monumenti, opere e gallerie d’arte, musei, scavi archeologici, ville, parchi, località paesaggistiche e di particolare attrattiva, complessi industriali, artigianali, agricoli e simili, per illustrare i valori, direttamente o tramite interprete*”: anche in questo caso, peraltro, così come nel caso di Toscana e Lombardia, il concetto di attività svolta per professione non è definito. Potenzialmente, dunque, un numero imprecisato delle attività offerte dagli *host* di *Withlocals* ricade nel novero delle attività tipiche delle guide turistiche, con conseguente obbligo di chi svolga tale attività a livello professionale di superare il relativo esame di abilitazione e depositare la segnalazione certificata di inizio di attività (scia), completa di tutta la documentazione richiesta, per poter operare.

Anche in questo caso, l’obbligo di sostenere un esame e di essere in possesso di determinati requisiti – inclusi titoli di studio – costituisce una barriera significativa per l’accesso al mercato, non sempre giustificata. Il fatto che le sessioni d’esame non siano bandite a cadenza regolare, inoltre, rende ancora più difficile operare.

Non semplifica il quadro il fatto che il 3 settembre 2013 sia entrata in vigore la legge 6 agosto 2013, n. 97 (recante *Disposizioni per l’adempimento degli obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea*) che prevede all’art. 3, comma 1 che l’abilitazione alla professione di guida turistica sia valida su tutto il territorio nazionale: anzi, semmai questo costituisce un ulteriore elemento di complicazione. Infatti, se è vero che adesso chi voglia acquisire la qualifica di guida turistica può partecipare a diverse sessioni di abilitazione, ponendo poi esercitare la propria attività su tutto il territorio nazionale, è anche vero che ogni Regione stabilisce autonomamente i requisiti per l’ammissione all’esame: di conseguenza, un’aspirante guida potrebbe trovarsi nella situazione di non poter comunque partecipare a una sessione di esame, perché non in possesso dei titoli previsti dalla normativa vigente in quella specifica Regione.

## Home restaurant

Il terzo e ultimo fenomeno oggetto di approfondimento è quello dei c.d. *home restaurant*.

Si intende per *home restaurant* l’attività svolta, dietro compenso, da chi metta a disposizione la propria abitazione e/o le proprie abilità culinarie per offrire a terzi pasti preparati in casa. Attualmente, gli *home restaurant* non sono normati. L’unico atto ufficiale è una Risoluzione

del Ministero dello Sviluppo Economico,<sup>12</sup> secondo la quale l'attività in esame andrebbe qualificata quale somministrazione di alimenti e bevande, soggetta quindi al possesso, tra gli altri, dei requisiti tecnici, professionali e autorizzativi di cui alla Legge 25 agosto 1991, n. 287 e al Decreto Legislativo 26 marzo 2010, n. 59. In particolare, tali requisiti consistono nell'obbligo, per il titolare dell'attività (i) di ottenere una specifica autorizzazione o di depositare una scia (segnalazione certificata di inizio di attività), a seconda del tipo di vincoli gravanti sulla porzione del territorio comunale su cui si intende operare, (ii) di rispettare tutte le norme urbanistiche, edilizie, igienico-sanitarie e di sicurezza nei luoghi di lavoro, oltre che di conformità dei locali ai criteri di sorvegliabilità stabiliti dal Ministero dell'Interno, (iii) di attestare di non aver riportato condanne penali relative a specifiche fattispecie di reato, (iv) di aver frequentato con esito positivo determinati corsi di qualificazione professionale o, in alternativa, di essere in possesso di specifici titoli di studio o di aver esercitato in proprio attività d'impresa nel settore alimentare o nel settore della somministrazione di alimenti e bevande o avere prestato la propria opera, presso tali imprese, in qualità di dipendente qualificato, addetto alla vendita o all'amministrazione o alla preparazione degli alimenti, o in qualità di socio lavoratore o in altre posizioni equivalenti, per almeno due anni.

La Risoluzione del Ministero dello Sviluppo Economico non è tuttavia un atto di carattere normativo né regolamentare: non si può dunque ritenere che rechi prescrizioni vincolanti. La Risoluzione del Ministero dello Sviluppo Economico, inoltre, è chiaramente un tentativo di applicare a un fenomeno innovativo principi e regole pensati per attività legate alla ristorazione tradizionale: in assenza di decisioni da parte del Legislatore nazionale, tale tentativo genererà probabilmente un contenzioso che, oltre a rendere ancora più incerto il quadro delle regole, è destinato a scoraggiare l'avvio di nuove attività.

Nel tentativo di disciplinare la materia, la Camera dei Deputati il 17 gennaio 2017 ha approvato un DDL la cui impostazione è esemplificativa dell'approccio del Legislatore alla regolamentazione di questo genere di attività.

Il DDL sugli *home restaurant*, che il Senato non ha affrontato nel corso della Legislatura appena conclusasi,<sup>13</sup> pone limiti stringenti all'attività dei c.d. "utenti operatori cuochi", da più parti ritenuti tali da pregiudicare irrimediabilmente lo sviluppo del settore. Agli utenti operatori cuochi si impone infatti di:

- i. sottoscrivere una polizza assicurativa per la copertura dei rischi derivanti dall'attività di *home restaurant*, fermo restando l'obbligo del gestore della piattaforma di verificare che l'unità immobiliare a uso abitativo dove l'attività viene svolta sia coperta da apposita polizza che assicuri per la responsabilità civile verso terzi,
- ii. non avvalersi, nello svolgimento della propria attività, di persone non appartenenti alla propria "organizzazione familiare" (concetto piuttosto vago e di difficile definizione: per esempio, potrebbe rientrare in questo concetto il coinquilino con cui si divide l'appartamento?),
- iii. non superare il limite di cinquecento coperti per anno solare, tale limite applicandosi sia all'utente operatore cuoco sia all'unità immobiliare a uso abitativo dove si svolge l'attività,
- iv. non percepire proventi annui superiori ai 5.000 Euro,

<sup>12</sup> Risoluzione del 10 aprile 2015, n. 50481, emessa in risposta ad un quesito formulato da una Camera di Commercio.

<sup>13</sup> <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DDLPRES/1000674/index.html>.

- v. non esercitare l'attività di *home restaurant* in unità immobiliari in cui siano esercitate attività turistico-ricettive in forma non imprenditoriale o attività di locazione per periodi di durata inferiore ai trenta giorni.

L'impostazione del DDL sopra esaminato è talmente restrittiva da aver suscitato le critiche dall'AGCM. Nel proprio Bollettino del 10 aprile 2017,<sup>14</sup> l'Autorità ha espressamente ritenuto non giustificate le limitazioni sopra descritte, sottolineando come "Del tutto ingiustificata appare la conseguente quantificazione normativa del numero massimo di coperti che possono essere allestiti e del reddito annuo che l'attività in esame può generare" e censurando altresì la scelta di qualificare automaticamente e per legge l'attività di *home restaurant* come attività occasionale.

Nella propria "ansia regolatrice", peraltro, il DDL sugli *home restaurant* centra involontariamente un obiettivo curioso. ualora dovesse passare l'impostazione che definisce tale attività come occasionale e non imprenditoriale, infatti, non sarebbe più sostenibile la tesi secondo la quale gli utenti operatori cuochi dovrebbero essere in possesso dei requisiti professionali imposti dal Decreto Legislativo 26 marzo 2010, n. 59. Venuta meno l'applicabilità del D.Lgs. n. 59/2010, gli aspiranti cuochi a domicilio da una parte godrebbero di un regime agevolato, giacché non sarebbe necessario conseguire specifici requisiti professionali, mentre dall'altra sarebbero soggetti a regole inspiegabilmente più stringenti, quali quelle relative al tetto massimo in termini di numero di prestazioni e fatturato annui, sfiorati i quali l'attività di *home restaurant* potrebbe proprio essere impedita *tout court*. Paradossalmente, inoltre, agli operatori non professionali si potrebbero imporre obblighi più gravosi rispetto a quelli applicabili agli operatori professionali, come per esempio l'obbligo di accettare solo pagamenti tracciabili o l'obbligo di dotarsi di una copertura assicurativa: pare davvero oscuro il senso di imporre a operatori non professionali obblighi e requisiti ancora più stringenti di quelli applicabili ai professionisti.

Il potenziale conflitto – tra gli altri – con il principio di libertà dell'iniziativa economica privata<sup>15</sup> sembra piuttosto evidente.

---

14 <http://www.agcm.it/component/joomdoc/bollettini/13-17.pdf/download.html>.

15 Art. 41 della Costituzione.

## Conclusioni

Alla luce di tutto quanto sopra esposto, pare evidente la distonia esistente tra l'obiettivo di incentivare la *app economy* – indicato a livello comunitario – e le limitazioni imposte nei fatti (o che si è tentato di imporre) all'ingresso di nuovi operatori sui mercati potenzialmente interessati dall'attività delle piattaforme di condivisione.

Alla luce della disamina svolta, si conclude che l'obiettivo di rimuovere gli ostacoli regolatori alla diffusione della *app economy* è destinato a essere frustrato, fino a quando non sarà affrontata in maniera sistemica una seria opera di semplificazione degli adempimenti burocratici e dei requisiti strutturali imposti dalle normative settoriali e locali di riferimento.

Sembra evidente che l'incentivazione della *app economy* non possa prescindere da un cambio di mentalità sistemico da parte del Legislatore, statale e regionale. In altre parole, se davvero si desidera favorire lo sviluppo di questo modello economico è necessario non solo concepire una regolamentazione che riduca al minimo gli adempimenti a carico di chi gestisce una piattaforma di condivisione e di chi la utilizza per prestare i propri servizi, ma anche ridurre il più possibile le barriere che ostacolano immotivatamente l'ingresso nel mercato dei potenziali "utenti operatori" delle piattaforme stesse.<sup>16</sup>

---

16 Il DDL definisce come "utenti operatori" i soggetti pubblici o privati che attraverso la piattaforma digitale operino erogando un servizio o condividendo un proprio bene

### Chi Siamo

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio. Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

### Cosa Vogliamo

La nostra filosofia è conosciuta sotto molte etichette: "liberale", "liberista", "individualista", "libertaria". I nomi non contano. Ciò che importa è che a orientare la nostra azione è la fedeltà a quello che Lord Acton ha definito "il fine politico supremo": la libertà individuale. In un'epoca nella quale i nemici della libertà sembrano acquistare nuovo vigore, l'IBL vuole promuovere le ragioni della libertà attraverso studi e ricerche puntuali e rigorosi, ma al contempo scevri da ogni tecnicismo.

### I Briefing Paper

I "Briefing Papers" dell'Istituto Bruno Leoni vogliono mettere a disposizione di tutti, e in particolare dei professionisti dell'informazione, un punto di vista originale e coerentemente liberale su questioni d'attualità di sicuro interesse. I Briefing Papers vengono pubblicati e divulgati ogni mese. Essi sono liberamente scaricabili dal sito [www.brunoleoni.it](http://www.brunoleoni.it).