

Problemi di governo della *sharing economy* nel settore delle locazioni turistiche e del *bike-sharing**

Chiara Alvisi, Alessio Claroni

L'articolo è teso ad offrire una analisi dei problemi giuridici connessi ai tentativi di regolamentazione e governo di alcune manifestazioni della sharing economy nel settore turistico e della sharing mobility. In tale contesto, nella prima parte del lavoro (paragrafi 1-2), uno specifico approfondimento è dedicato al tema dell'offerta di locazioni brevi tramite le piattaforme informatiche, attraverso una disamina degli obblighi previsti dal d.l. n. 50/2017, nonché dei ricorsi presentati da Airbnb alla magistratura amministrativa. Nella seconda parte dell'articolo (paragrafi 3-5) viene sviluppato, sotto il profilo pubblicistico, il tema del bike sharing, quale forma di mobilità sostenibile incardinata sul fenomeno della sharing economy ed attinente sia al settore dei trasporti che a quello del turismo. Si tratta di un servizio, complementare a quello del trasporto pubblico locale, teso al raggiungimento di una pluralità di finalità virtuose, dal miglioramento della qualità della vita urbana (sia in termini ambientali che di ottimizzazione del servizio di trasporto pubblico locale offerto) all'incremento del benessere della collettività. Analizzatene le peculiarità, il contributo si propone, infine, di soffermare l'attenzione sui profili infrastrutturali ed evolutivi del fenomeno, anche attraverso l'esame delle emergenti problematiche prodotte dal bike sharing c.d. «a flusso libero»

1. *L'offerta di locazioni brevi tramite piattaforme informatiche*

L'elenco dei settori di mercato in cui le pratiche *lato sensu* riconducibili alla *sharing economy* si stanno diffondendo è lungo ed in costante

* Pur essendo questo articolo il risultato di una comune riflessione degli autori su tutte le tematiche che nello stesso vengono affrontate, sono da attribuire a Chiara Alvisi i paragrafi 1, 2 mentre sono da attribuire ad Alessio Claroni i paragrafi 3, 4, 5.

evoluzione. Ad oggi, oltre al mercato del trasporto, è senz'altro il settore dell'offerta di alloggi turistici ad essere maggiormente interessato dal fenomeno dell'economia della condivisione.

L'offerta di alloggi a fini turistici è stata infatti incrementata e per certi aspetti rivoluzionata dall'attività delle piattaforme digitali.

Queste hanno dato vita a nuove piazze virtuali a dimensione internazionale, accessibili ai privati, per l'offerta di alloggi a fini turistici. Tale offerta ha, a sua volta, suscitato una domanda crescente di locazioni brevi a basso costo, ma ha altresì intercettato una parte della domanda tradizionalmente rivolta alla fruizione di servizi alberghieri, mettendo di fatto in concorrenza l'offerta privata resa accessibile dalle piattaforme con la produzione e la vendita di servizi per l'ospitalità da parte delle imprese turistico ricettive.

L'attività delle piattaforme digitali varia poi dalla mera intermediazione dell'incontro fra la domanda e l'offerta di alloggi turistici da parte di privati fino all'organizzazione imprenditoriale, tramite l'infrastruttura digitale, dell'offerta seriale di servizi per l'ospitalità da parte dei privati che vi accedono (si pensi al caso di Airbnb plus).

Si tratta di un fenomeno che viene genericamente catalogato fra le manifestazioni dell'economia collaborativa. Ma la categoria è ancora opaca e non corrisponde ad una definizione normativa. Vi si ricomprendono infatti fenomeni diversi, in cui l'attività intermediata dalle piattaforme può rivestire o meno carattere imprenditoriale. Inoltre, la stessa attività esercitata dal gestore dell'infrastruttura informatica può risultare, alla prova dei fatti, ben più complessa ed articolata di un mero servizio della società dell'informazione per spingersi fino alla vera e propria organizzazione, in forma imprenditoriale, della produzione e dell'erogazione dei servizi da parte dei "pari" che vi hanno accesso.

La stessa definizione di economia collaborativa offerta dalla Commissione europea è ibrida in quanto si riferisce a «modelli imprenditoriali», quindi professionali, «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»¹. La Commissione precisa che

(1) Cfr. la comunicazione della Commissione UE, *Un'agenda europea per l'economia collaborativa*, COM (2016) 356 final, del 2 giugno 2016, p. 3.

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”) che 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”)².

D’altro canto, gli stessi teorici della *sharing economy* omettono di indicare con chiarezza che, nell’era post-capitalistica, «l’affermazione del *Commons* collaborativo come modello dominante per l’organizzazione della vita economica»³ è resa possibile non già da internet in quanto tale, bensì da un’infrastruttura informatica (la piattaforma) che si avvale della rete ma la cui realizzazione e gestione implica costi rilevanti e presuppone dunque l’investimento e il coinvolgimento dell’impresa del gestore (di regola *for profit*) della piattaforma. Non è chiaro, pertanto, come i suddetti teorici possano continuare a disquisire di una «società a costo marginale zero»⁴ senza considerare, nell’ambito del sedicente nuovo modello economico, i costi dell’infrastruttura tecnologica dalla quale i c.d. *commons* collaborativi non possono prescindere per la loro stessa esistenza.

L’analisi è ulteriormente complicata dal fatto che l’impresa turistico-ricettiva è un’impresa di interesse pubblico, in quanto coinvolge in modo significativo gli interessi della collettività e i diritti fondamentali delle persone dei clienti. Per questo, sia in Italia che in Europa, sono rigorosamente regolamentati l’accesso e la permanenza sul mercato di coloro che producono professionalmente servizi per l’ospitalità, a garanzia dell’utilità sociale. Inoltre, la relazione contrattuale con l’impresa turistico-ricettiva beneficia dei dispositivi di tutela predisposti dall’Unione europea per i consumatori. Diventa quindi essenziale individuare i criteri

(2) Cfr. la comunicazione della Commissione UE, cit., p. 3.

(3) Così J. RIFKIN, *La società a costo marginale zero. L'internet delle cose. L'ascesa del commons collaborativo e l'eclissi del capitalismo*, Milano, Mondadori, 2014, p. 25.

(4) Cfr. ancora J. RIFKIN, *La società a costo marginale zero*, cit.

(quantitativi, temporali, reddituali) che consentano di distinguere quando il privato che offre locazioni brevi tramite la piattaforma digitale sia solo un “fornitore alla pari” (c.d. *peer provider*)⁵ o *prosumer*⁶, come tale non assoggettato né allo statuto dell’impresa turistica né alle regole dettate per i contratti con i consumatori, suoi pari, e quando invece si tratti di un imprenditore, tenuto quindi ad assoggettarsi al penetrante statuto pubblicistico dell’impresa turistico-ricettiva e ad applicare le tutele contrattuali previste dal diritto euro-unitario dei consumatori. Tali criteri differenziali dovranno poi essere ricercati, in Italia e negli altri paesi europei con organizzazione territoriale autonomistica (come ad esempio in Spagna), anche nella variegata legislazione regionale in materia di classificazione delle strutture turistico-ricettive.

Allo stesso modo occorre individuare con certezza i criteri che consentono di stabilire quando la piattaforma si limiti ad erogare un mero servizio della società dell’informazione e quando invece le si debba imputare anche l’effettiva organizzazione dell’erogazione dei servizi sottostanti. A tal fine soccorrono sia i criteri indicati dalla Commissione UE⁷ che le più raffinate categorie civilistiche sulla base delle quali la giurisprudenza delle nostre corti ha attribuito ad Uber la qualifica di vettore⁸. Si consideri poi che lo stesso contratto di locazione di immobili ad uso abitativo è normato in modo penetrante dal legislatore italiano, che ne

(5) La Commissione europea, nella comunicazione intitolata *Un’agenda europea per l’economia collaborativa*, COM (2016) 356 final, del 2.06.2016, definisce «pari» «i privati che offrono servizi su base occasionale».

(6) J. RIFKIN, *La società a costo marginale zero*, cit., p. 7, definisce i *prosumers* come «consumatori diventati produttori del loro fabbisogno, che», ad esempio, «generano la loro elettricità verde a costo marginale quasi zero, [...] che si fabbricano beni con la stampa 3D a costo marginale quasi zero [...]». L’A. profetizza che «entro i prossimi due o tre decenni, i *prosumers*, collegati in vaste reti continentali e globali produrranno e condivideranno energia verde, beni materiali e servizi, e studieranno online in aule virtuali a costo marginale quasi zero, proiettando l’economia in un’era di beni e servizi quasi gratuiti».

(7) Cfr. Commissione europea, comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Un’agenda europea per l’economia collaborativa*, cit.

(8) Mi si consenta di rinviare sul punto a C. ALVISI, *Concorrenza sleale e violazione di norme pubblicistiche nell’epoca della sharing economy*, in C. ALVISI, M. BERTANI, L.C. UBERTAZZI (a cura di), *Studi per Luigi Carlo Ubertazzi. Proprietà intellettuale e concorrenza*, Milano, Giuffrè, 2019, p. 1 ss.

vincola la durata a tutela della domanda di un bene fondamentale quale è l'abitazione, cosicché solo per le locazioni a scopo turistico è consentito al privato un recupero di autonomia quanto alla durata del contratto. Pertanto, ancora una volta, diventa fondamentale circoscrivere l'applicazione della disciplina imperativa del contratto di locazione e stabilire la soglia temporale che consente di distinguere la prima tipologia di locazione dalla seconda.

2. Gli obblighi previsti dal d.l. n. 50 del 2017 e i ricorsi di Airbnb alla magistratura amministrativa

Il legislatore italiano ha introdotto una specifica disciplina fiscale per le "locazioni brevi" stabilendo che, a decorrere dal 1° giugno 2017, ai redditi derivanti dai contratti di locazione breve perfezionati a partire da tale data si applicano le disposizioni di cui all'articolo 3 del d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23 con l'aliquota del 21 per cento in caso di opzione per l'imposta sostitutiva nella forma della cedolare secca⁹.

L'art. 4, comma 1, d.l. n. 50/2017 definisce i contratti intesi a soddisfare esigenze abitative transitorie, anche per finalità turistiche, sulla base delle caratteristiche dei soggetti, dell'oggetto e della durata degli stessi. Deve trattarsi di contratti perfezionati fra persone fisiche che li pongono in essere al di fuori dell'attività di impresa^{10 11}. Si tratta di una fat-

(9) Art. 4, comma 3 d.l. 24 aprile 2017, n. 50, convertito con modificazione nella legge 21 giugno 2017, n. 86. Cfr., altresì, la circolare n. 24/E del 12 ottobre 2017 dell'Agenzia delle entrate e le Disposizioni di attuazione dell'articolo 4, commi 4, 5 e 5-bis del d.l. 24 aprile 2017, n. 50, provvedimento n. prot. 132395/2017.

(10) Poiché sia il locatore che il conduttore devono essere persone fisiche che agiscono al di fuori dell'attività di impresa, l'Agenzia delle entrate precisa che sono esclusi dall'ambito applicativo della norma fiscale i contratti di locazione breve che il conduttore stipuli nell'esercizio di tale attività, quali, ad esempio, quelli ad uso foresteria dei dipendenti ed anche nel caso di attività commerciale non esercitata abitualmente, i cui redditi sono compresi tra i redditi occasionali di cui all'art. 67, comma 1, lett. i) del Tuir.

(11) L'inquadramento dell'attività come attività d'impresa o meno, deve tenere conto della normativa civilistica e di quella regionale di settore, in base alla quale la presenza di servizi accessori deve essere valutata al fine di stabilire se si tratti di locazione, come tale produttiva di redditi fondiari, ovvero di prestazione di servizi, come tale produttiva di redditi d'impresa. Al riguardo, il legislatore ha demandato ad un apposito regolamento, da adottarsi su proposta del Ministero dell'economia e delle finanze, l'individuazione dei criteri per stabilire se l'attività di locazione possa presumersi svolta o meno in forma imprenditoriale, avuto anche riguardo al numero delle unità immobiliari locare e alla durata delle locazioni in un anno solare.

tispecie riconducibile alla categoria dei *peer-to-peer contracts*, che riemerge, nell'epoca della *sharing economy*, come il naturale strumento di scambio dell'economia collaborativa favorita dalle piattaforme digitali. I contratti tipizzati dalla disciplina fiscale delle locazioni brevi possono avere ad oggetto solo immobili a destinazione residenziale, eventualmente con le relative pertinenze, nonché singole stanze dell'abitazione, purché situati in Italia¹², e possono includere anche servizi di fornitura di biancheria e di pulizia dei locali nonché altri servizi non nominati purché strettamente funzionali alle esigenze abitative di breve periodo¹³. Ciascun contratto, inoltre, non può avere una durata superiore a trenta giorni¹⁴.

L'art. 4, comma 3-*bis* del d.l. 24 aprile 2017 n. 50, convertito con modifiche nella legge 21 giugno 2017, n. 96, rinvia ad un regolamento del MEF la definizione dei «criteri in base ai quali l'attività di locazione di cui al comma 1» del medesimo articolo 4 si debba presumere «svolta in forma imprenditoriale, in coerenza con l'articolo 2082 del codice civile e con la disciplina sui redditi di impresa di cui al TUR [...] avuto anche riguardo al numero delle unità immobiliari locate e alla durata delle locazioni in un anno solare».

Queste norme rimettono, pertanto, ad una valutazione legale tipica, da operarsi per via regolamentare, ciò che deve considerarsi esercizio imprenditoriale, con l'effetto di attrarre allo statuto dell'impresa e al diver-

(12) L'Agenzia delle entrate precisa che la locazione deve riguardare unità immobiliari appartenenti alle categorie catastali da A1 a A11 (esclusa A10 – uffici o studi privati) e che gli immobili devono essere situati in Italia, in quanto quelli situati all'estero producono reddito diverso ai sensi dell'art. 67, comma 1, lett. *f*) del TUR: cfr. circolare n. 24/E del 12 ottobre 2017, cit., p. 6.

(13) Quali, ad esempio, la fornitura di utenze, *wi-fi*, aria condizionata. La disciplina in esame non è applicabile se insieme alla messa a disposizione dell'abitazione sono forniti servizi aggiuntivi che non presentano una necessaria connessione con la finalità residenziale dell'immobile, quali, ad esempio, la fornitura della colazione, la somministrazione di pasti, la messa a disposizione di auto a noleggio o di guide turistiche o di interpreti, «essendo in tal caso richiesto un livello seppur minimo di organizzazione non compatibile con il semplice contratto di locazione, come nel caso delle attività di *bed and breakfast* occasionale»: cfr. circolare n. 24/E del 12 ottobre 2017, cit., p. 7.

(14) Se poi la durata delle locazioni che intervengono nell'anno tra le medesime parti sia complessivamente superiore a trenta giorni devono essere posti in essere gli adempimenti connessi alla registrazione del contratto: cfr. circolare 12/E cit., p. 7 che rinvia alla circolare n. 12 del 1998.

so regime fiscale previsto per quest'ultima tutte le attività che supereranno le soglie temporali e quantitative che saranno fissate dal regolamento. La norma regolamentare sarà dunque fondamentale per ricondurre all'ordine giuridico del mercato quelle manifestazioni della *sharing economy* che rischiano di occasionare fattispecie di concorrenza sleale, peraltro con evidenti ricadute negative sulla collettività¹⁵.

L'art. 4 del d.l. 24 aprile 2017 n. 50¹⁶ prevede, inoltre, specifici obblighi di cooperazione con l'amministrazione finanziaria a carico dei soggetti che intermediano la conclusione del contratto o che intervengono nella fase del pagamento, siano essi residenti o abbiano una stabile organizzazione in Italia ed anche nel caso in cui ne siano privi (dovendo allora procedere alla nomina di un rappresentante fiscale in Italia¹⁷). Tali obblighi si applicano non solo agli intermediari immobiliari che esercitano la professione di mediatore disciplinata dalla legge 3 febbraio 1989, n. 39, ma anche a tutti coloro che, in via abituale, anche se non esclusiva, gestiscono portali telematici mettendo in contatto persone in cerca di un immobile con persone che dispongono di unità immobiliari da locare¹⁸.

In particolare, viene sancito l'obbligo degli intermediari di comunicare all'amministrazione finanziaria, e di conservare, i dati relativi ai contratti di locazione breve¹⁹ conclusi per il loro tramite²⁰. Inoltre, gli interme-

(15) Si pensi al caso di piattaforme di *home-sharing* che hanno promosso fenomeni di diffusione selvaggia di esercizi sostanzialmente alberghieri in zone riservate agli insediamenti residenziali (c.d. *unregulated ghost hotels*), in sostanziale, macroscopica, violazione della zonizzazione e delle previsioni dei piani urbanistici delle città, con trasformazione sregolata dell'assetto urbanistico di interi quartieri (si veda, ad esempio, il caso di Barcellona): cfr. sul punto i casi denunciati dal sito lobbistico www.fairbnb.ca.

(16) D.l. 24 aprile 2017 n. 50 convertito, con modificazioni, nella legge 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.

(17) Cfr. art. 4, comma 5-bis, d.l. 24.04.2017, n. 50.

(18) Cfr. circolare 12/e cit., p. 8.

(19) Quali individuati dall'Agenzia delle entrate con le Disposizioni di attuazione dell'articolo 4, commi 4, 5, 5-bis del d.l. 24 aprile 2017, n. 50, provvedimento n. prot. 132395/2016: i.e. il nome, cognome e codice fiscale del locatore, la durata del contratto, l'importo del corrispettivo lordo e l'indirizzo dell'immobile.

(20) L'Agenzia delle entrate precisa che sono tenuti alla trasmissione dei dati non tutti gli inter-

diari che intervengono nel pagamento o nella riscossione del canone sono obbligati ad effettuare su tali somme il prelievo del 21% a titolo di ritenuta da versare all'erario. Al ricorrere degli indicati presupposti, gli intermediari sono altresì obbligati a certificare e dichiarare le ritenute operate ai sensi dell'art. 4 del d.P.R. 22 luglio 1998, n. 322, assolvendo in tal modo anche all'obbligo di comunicazione dei dati.

Infine, l'art. 4, comma 5-ter del medesimo d.l. n. 50/2017 obbliga gli intermediari che incassano il canone o il corrispettivo, ovvero che intervengono nel pagamento, al versamento dell'imposta di soggiorno di cui all'art. 4 del d.l. 14 marzo 2011 n. 23, del contributo di soggiorno di cui all'art. 14, comma 16, lett. e) del d.l. 31 maggio 2010 n. 78 nonché agli ulteriori adempimenti previsti dalla legge e dai regolamenti comunali.

La scelta di politica normativa del legislatore italiano, per quanto sia stata criticata dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato²¹, corrisponde invece ad un modello che la Commissione UE ha espressamente incoraggiato come «un esempio di buona cooperazione tra le autorità fiscali e le imprese collaborative»²².

mediari che favoriscono l'incontro tra domanda e offerta di abitazione, ma soltanto coloro che, oltre a tale attività, forniscono un supporto professionale o tecnico informatico nella fase del perfezionamento dell'accordo: «diversamente, nel caso in cui il locatore si avvalga dell'intermediario solo per proporre l'immobile in locazione ma il conduttore comunichi direttamente al locatore l'accettazione della proposta, l'intermediario non è tenuto a comunicare i dati del contratto, in quanto ha solo contribuito a mettere in contatto le parti rimanendo estraneo alla fase di conclusione dell'accordo» (cfr. circolare 12/E cit., p. 11).

(21) Cfr. la segnalazione As1451, *Decreto legge 50/2017. Locazione breve e offerta turistica*, indirizzata in data 24 novembre 2017 dal Presidente dell'AGCM ai Presidenti di Camera e Senato, nonché al Ministro dell'economia e delle finanze e al Direttore dell'Agenzia delle entrate, giusta la quale «l'obbligo fiscale inerente all'assunzione della qualità di sostituto d'imposta» da parte del gestore della piattaforma sarebbe «sproporzionato» e «susceptibile di disincentivare gli intermediari dal mettere a disposizione dei conduttori forme di pagamento digitale sulle proprie piattaforme». Tale parere è stato invocato in proprio favore da Airbnb nel giudizio amministrativo che la stessa ha promosso davanti al TAR del Lazio nel 2017 e poi, nel 2019, davanti al Consiglio di Stato, per l'annullamento delle circolari applicative dell'art. 4 d.l. n. 50/2017.

(22) Cfr. comunicazione della Commissione UE, 2 giugno 2016, *Un'agenda europea per l'economia collaborativa*, cit., che al par. 2.5, dopo aver sottolineato che «gli operatori economici nell'ambito dell'economia collaborativa sono soggetti alla normativa fiscale al pari degli altri», ha rilevato che «l'economia collaborativa ha creato nuove opportunità per offrire aiuto alle autorità fiscali e ai contribuenti in materia di obblighi fiscali, in particolare grazie alla maggiore tracciabilità consentita dall'intermediazione delle piattaforme *online*. In alcuni Stati membri è già prassi concludere accordi con le piattaforme per la riscossione delle imposte. Nel settore degli

La disposizione di legge qui esaminata nonché i provvedimenti applicativi ed esplicativi dell'Agenzia delle entrate sono stati impugnati davanti al TAR del Lazio da parte di Airbnb, che fino ad oggi si è rifiutata di adempiere gli obblighi ivi previsti. Airbnb ha chiesto l'annullamento dei provvedimenti attuativi dell'Agenzia delle entrate per omessa applicazione dell'art. 4 d.l. n. 50/2017, ritenuto in contrasto con la direttiva 1535/2015/UE «per omessa previa comunicazione alla Commissione europea dell'introduzione di regole tecniche nella società dell'informazione, violazione e falsa applicazione degli artt. 4, 5 ss. della direttiva 1535/2015/UE, dell'art. 8 della direttiva 98/34/CE, dell'art. 56 TFUE, del principio di inopponibilità delle regole tecniche non notificate e del principio della libera prestazione di servizi all'interno dell'Unione», nonché per asserita violazione del regolamento (UE) 2016/679 quanto alla prescritta attività di raccolta, trasmissione e conservazione dei dati degli utenti della piattaforma.

Il ricorso di Airbnb è stato rigettato dal TAR del Lazio²³. La corte amministrativa ha escluso in primo grado che gli obblighi informativi e di ritenuta alla fonte della cedolare secca, posti dalla legge a carico dei gestori delle piattaforme, costituiscano «regole relative ai servizi della società dell'informazione» per le quali fosse necessaria una preventiva notificazione alla Commissione europea. Secondo il tribunale amministrativo le regole impuginate non introducono «requisiti per l'accesso» ai servizi di intermediazione digitale («quale potrebbe essere ad esempio la richiesta di una specifica autorizzazione per l'esercizio del servizio») ma si limitano ad imporre, indistintamente a tutti gli intermediari, un obbligo accessorio di informazione dell'amministrazione finanziaria, laddove solo gli intermediari che decidano di intervenire nella riscossione dei pagamenti sono, altresì, obbligati ad operare e versare la ritenuta alla fonte della cedolare secca. Il TAR del Lazio ha poi escluso che le descritte misure fiscali rilevino quali «regole tecniche» suscettibili di influenzare il consumo di servizi della società dell'informazione, in quanto non si trat-

alloggi, ad esempio, le piattaforme agevolano il pagamento delle tasse di soggiorno per conto dei prestatori di servizi. Vi sono anche casi in cui le autorità fiscali usano la tracciabilità consentita delle piattaforme online per riscuotere le imposte dai singoli prestatori.

(23) TAR Lazio, sez. II, Roma, 18 febbraio 2019, n. 2207, in *Riv. giur. ed.*, 3, 2019, p. 708.

ta di misure fiscali direttamente incidenti sull'attività di intermediazione svolta dalla piattaforma digitale (per incentivarla o penalizzarla) ma solo di regole riguardanti profili accessori ed eventuali del distinto servizio di locazione breve di immobili, vale a dire le modalità di esazione di tributi comunque dovuti dai proprietari degli immobili dati in locazione per il tramite della piattaforma. A parere della corte amministrativa, nel caso di Airbnb «vale l'esatto contrario del caso Uber» in quanto «l'attività di intermediazione di Airbnb è ben distinta da quella di locazione breve posta in essere dai proprietari di immobili», che a sua volta «non è regolata da disciplina comunitaria ed è soggetta, per quanto riguarda i proventi della locazione, alla disciplina nazionale della tassazione sui redditi». Il TAR del Lazio ha sottolineato come la norma impugnata da Airbnb si sia limitata a semplificare il regime di riscossione di un tributo, che deve essere comunque pagato dai «locatori alla pari», senza che l'Unione europea possa interferire sulle politiche nazionali in materia di imposte sul reddito, lasciate alla competenza esclusiva degli Stati membri, nel rispetto del principio di sussidiarietà, con l'unico limite del rispetto delle libertà fondamentali sancite dal Trattato. Il tribunale amministrativo ha, inoltre, escluso che la norma impugnata da Airbnb violi l'art. 56 TFUE nonché la direttiva servizi, in quanto obbliga allo stesso modo gli intermediari digitali residenti o stabiliti in Italia ad operare come sostituti d'imposta mentre impone ai soggetti non stabiliti in Italia di ottemperare ai medesimi obblighi, quali responsabili di imposta, mediante la nomina di un rappresentante fiscale (art. 4, comma 5-bis d.l. cit.). L'assenza di discriminazioni ha dunque portato il giudice amministrativo ad escludere, in primo grado, la violazione della libertà di prestazione dei servizi garantita dal TFUE e ad escludere, conseguentemente, che vi fosse motivo per investire della questione la Corte di giustizia. Il dimostrato incremento esponenziale degli annunci su Airbnb anche dopo la pubblicazione del provvedimento fiscale ha, inoltre, portato il TAR ad escludere che la misura che impone agli intermediari che intervengono nel pagamento di operare la ritenuta dell'imposta alla fonte sia in sé discriminatoria del «modello di *business* di Airbnb» e che favorisca gli intermediari che non incassano i corrispettivi delle locazioni. Il TAR, pur riconoscendo che la misura considerata ha l'effetto di causare costi supplementari per gli intermediari che intervengono nei paga-

menti, allo scopo di combattere un fenomeno diffuso ed importante di evasione fiscale in questo settore («l'imponibile non dichiarato è stato stimato dalla Guardia di finanza in 663 milioni di euro per il 2015»), ha tuttavia escluso che essa rientri nel campo di applicazione dell'art. 56 TFUE, in quanto incide allo stesso modo sulla prestazione di servizi tra Stati membri e su quella interna a uno Stato membro. Il TAR rileva, poi, che «un illecito interesse dei proprietari degli immobili ad avvalersi di meccanismi idonei a consentire il permanere degli alti livelli di evasione fiscale, già accertati, non può essere preso in considerazione ai fini di valutare eventuali effetti distorsivi della concorrenza». Inoltre, la non incidenza degli obblighi previsti dalla norma impugnata sul modello di *business* di Airbnb è dimostrata, secondo il TAR, anche dal fatto che la stessa Airbnb ha spontaneamente perfezionato con determinati enti territoriali convenzioni in virtù delle quali si è obbligata a trasmettere alla pubblica amministrazione i dati relativi ai contratti perfezionati e a riscuotere l'imposta di soggiorno²⁴.

(24) Airbnb ha perfezionato con diverse amministrazioni di paesi membri della UE e di paesi extra-UE accordi di informazione e collaborazione fiscale ed amministrativa, in virtù dei quali ha assunto obbligazioni di contenuto analogo e talvolta persino più onerose di quelle di fonte legale che ha invece denunciato in Italia, davanti al TAR del Lazio e al Consiglio di Stato, per asserita violazione del diritto euro-unitario. Ad esempio, con la città di Amsterdam, Airbnb, a partire dal 2014, ha perfezionato accordi in virtù dei quali si è obbligata ad incassare e riversare all'amministrazione cittadina l'imposta turistica applicabile alle locazioni brevi fra privati (di durata massima pari a 60 giorni all'anno, ulteriormente abbassati a 30 giorni all'anno a partire dal 2019), nonché a controllare il rispetto dei limiti temporali e quantitativi imposti dalla città alle locazioni brevi fra pari, sia attraverso l'introduzione di limiti automatici alle contrattazioni sulla piattaforma che attraverso la condivisione con l'amministrazione di dati aggregati. Nel 2015 Airbnb ha perfezionato un accordo con la municipalità di Parigi per la raccolta ed il versamento della tassa turistica (0,83 euro per notte a persona) dovuta dagli utilizzatori della piattaforma ai sensi della legge fiscale francese. Lo stesso dicasi per l'accordo perfezionato da Airbnb con il Comune di Firenze, nel gennaio del 2016, per la raccolta e il versamento della tassa di soggiorno (pari a 2,50 euro per notte, per persona, in ciascun appartamento locato). A Londra, a partire dal dicembre 2016, Airbnb ha spontaneamente introdotto un limite automatico di 90 giorni all'anno per il perfezionamento, tramite la sua piattaforma, di locazioni brevi da parte di utenti sprovvisti dell'autorizzazione al cambio della destinazione d'uso prescritta dalla legge inglese, a partire dal 2015, per le locazioni di durata superiore. Anche in Portogallo Airbnb, da aprile 2016, si è obbligata a collaborare con l'amministrazione per facilitare e semplificare la raccolta delle tasse turistiche dovute dagli utilizzatori della piattaforma, perfezionando un accordo con la municipalità di Lisbona. Negli Stati Uniti, in cui le principali metropoli hanno regolamentato in modo molto più restrittivo le locazioni brevi, al fine di salvaguardare le rendite degli hotel, Airbnb ha adottato politiche commerciali finalizzate a rendere effettivi i più restrittivi requisiti di accesso al mercato delle locazioni brevi fissati dalle città. Così a New York, dove sono vietate

Il TAR ha, infine, escluso che la previsione in capo agli intermediari non stabiliti dell'obbligo di nominare un rappresentante fiscale sia discriminatoria e potenzialmente lesiva della libertà di prestazione di servizi nell'Unione prevista e tutelata dall'art. 56 TFUE. Richiamando la giurisprudenza della Corte di giustizia, il TAR del Lazio ha sottolineato come «in linea di principio, l'esigenza di assicurare la riscossione di un'imposta e la lotta all'evasione fiscale possono costituire motivi imperativi di interesse generale idonei a giustificare una misura restrittiva della libertà di prestazione di servizi», purché la stessa sia proporzionata e dunque non si ravvisino strumenti alternativi meno restrittivi. Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio ha osservato che, nel caso dell'intermediazione telematica dell'offerta di locazioni brevi, il livello di evasione delle imposte sui proventi delle stesse è altissimo, cosicché la collaborazione degli intermediari diventa imprescindibile per informare il fisco nonché per operare e versare la ritenuta, qualora gli stessi interven-gano nei pagamenti dei corrispettivi. Ciò si deve al fatto che il numero enorme di percettori e gli importi di regola modesti dei redditi percepiti a causa della natura breve della locazione, nonché l'enorme entità del sommerso, rendono in concreto difficile l'accertamento del presupposto dell'imposta da parte dello Stato, che dovrebbe effettuare un numero immenso di accertamenti per assicurarsi la riscossione effettiva di tali imposte, con uno sforzo che sarebbe addirittura superiore al vantaggio che ne deriverebbe per il fisco. Di qui la necessità che le piattaforme collaborino con le amministrazioni fiscali le quali, ove non siano neppure stabilite sul territorio italiano, come nel caso di Airbnb, do-

locazioni inferiori a trenta giorni in edifici con tre o più alloggi turistici, a meno che il proprietario non risieda nel medesimo alloggio locato, Airbnb, dal 2015, applica la politica “*one host, one home*”, in modo tale che ciascun proprietario o locatore non possa pubblicizzare più di un alloggio turistico tramite la piattaforma. Ugualmente, la città di San Francisco non consente locazioni per periodi inferiori ai trenta giorni, a meno che il titolare non risieda nell'alloggio. A partire dal 1° gennaio 2015 le locazioni per periodi inferiori ai trenta giorni (con un limite massimo di 90 giorni all'anno) sono ammesse a condizione che i locatori si registrino al *San Francisco Office of the Treasure & Tax Collector* e conseguano la relativa licenza dall'*Office of Short Term-Rentals*. In linea con quanto fatto in altre città, Airbnb ha perfezionato un accordo con la municipalità di San Francisco in virtù del quale la piattaforma si è incaricata della raccolta delle imposte turistiche a partire da ottobre 2014. Cfr. la puntuale ricognizione operata dall'Autorità antitrust spagnola, COMISION NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA, *E/CNMC/003/18 Estudio sobre la regulaci3n de las viviendas de uso turistico en Espana*, 19 luglio 2018, p. 72 ss.

vranno allora nominare almeno un rappresentante fiscale in Italia, senza del quale tali obblighi di cooperazione diverrebbero sostanzialmente incoercibili. Sussiste, dunque, alla base della prevista misura, una ragione imperativa di interesse pubblico (*i.e.* garantire la riscossione di un'imposta, che è stato in concreto accertato essere oggetto di una rilevantissima evasione fiscale), laddove la misura risulta proporzionata allo scopo attesa l'obiettiva inidoneità al medesimo scopo di altre misure, astrattamente meno onerose, quale ad esempio la cooperazione amministrativa. Non senza osservare che l'obbligo di nomina di un rappresentante fiscale si risolve nell'obbligo del soggetto passivo stabilito all'estero di indicare al fisco un interlocutore *in loco* senza neppure doverlo dotare di quel *minimum* di risorse umane e strumentali che valgono ad integrare una stabile organizzazione. Pertanto, a parere del TAR, la misura impugnata consentirebbe ad Airbnb anche di evitare il rischio della doppia imposizione, fermo che Airbnb non è soggetta in Italia ad obblighi tributari in relazione ai propri redditi, i quali continuano ad essere tassati in Irlanda, risolvendosi dunque persino in un'agevolazione in favore della ricorrente.

Il Consiglio di Stato, adito da Airbnb per la riforma della sentenza del TAR del Lazio, ha osservato che l'esegesi delle disposizioni nazionali ed euro-unitarie propugnata da Airbnb, a sostegno della tesi dell'insanabile contrasto delle prime con le seconde, «non è invero l'unica che può trarsi dal complesso normativo rilevante ai fini di causa» e che «la contrapposta esegesi coltivata dal TAR [...] invero non presenta chiari tratti di patente irragionevolezza». Ne ha dunque inferito la necessità del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, ai sensi dell'art. 267 TFUE, dell'interpretazione degli artt. 4, 5 ss. della direttiva 1535/2015/UE, dell'art. 8 della direttiva 98/34/CE e dell'art. 56 TFUE al fine di stabilire se dette norme ostino ad una normativa nazionale che, senza previa notifica alla Commissione europea, imponga al gestore di un portale telematico di intermediazione immobiliare, «regole tecniche per la prestazione di un servizio della società dell'informazione» consistenti in obblighi informativi e fiscali; nonché degli artt. 3, 18, 32, 44, 49, 56, 101 ss., 116, 120, 127 ss. TFUE nonché delle direttive 2000/31/CE e 2006/123/CE, al fine di stabilire se dette norme ostino alla descritta normativa nazionale ed in ge-

nerale «ad una disciplina nazionale che, di fatto, riversi su un'impresa le inefficienze dello Stato nell'accertamento e riscossione delle imposte»²⁵. In attesa che si pronunci la Corte del Lussemburgo, non si può non osservare che il mercato delle locazioni brevi è in Italia uno dei più liberali se paragonato al mercato degli altri paesi membri della UE in cui Airbnb è attiva. Basti considerare che in Italia siamo ancora in attesa dell'istituzione della banca dati ministeriale delle strutture ricettive e degli immobili destinati alle locazioni brevi di cui all'art. 4 d.l. n. 50/2017, che ne consentirà l'identificazione mediante un codice unico, finalizzato a facilitare l'informazione e il controllo dell'amministrazione finanziaria²⁶. Per converso, in Francia l'accesso al mercato delle locazioni brevi è assai più restrittivo in quanto la legge ALUR, così come modificata nel 2014, consente la locazione breve solo per un massimo di 120 giorni all'anno e solo per gli immobili in cui i locatori hanno la loro residenza abituale (*i.e.* per almeno otto mesi all'anno), rendendosi altrimenti necessario ottenere un'autorizzazione preventiva al mutamento di destinazione d'uso dell'immobile da residenziale ad alberghiero ed il pagamento di una compensazione per la perdita di suolo residenziale. Inoltre, la leg-

(25) Consiglio di Stato, sez. IV, 18 settembre 2019, n. 6219, in *Diritto & Giustizia*, 23 settembre 2019, con nota di M. BOMBI.

(26) L'art. 13-*quater*, comma 4 del d.l. 30 aprile 2019, n. 34 recante «Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi» (decreto crescita), convertito con modificazioni nella legge 28 giugno 2019, n. 58, ha previsto l'istituzione, presso il Ministero delle politiche agricole, alimentari, forestali e del turismo [oggi Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo] di una banca dati delle strutture ricettive nonché degli immobili destinati alle locazioni brevi ai sensi dell'art. 4 del d.l. 24 aprile 2017 n. 50, presenti nel territorio nazionale, identificati mediante un codice alfanumerico (c.d. "codice identificativo"), il quale deve essere utilizzato in ogni comunicazione inerente all'offerta e alla promozione dei servizi all'utenza. L'art. 13-*quater*, comma 7 del decreto crescita sancisce l'obbligo dei soggetti titolari delle strutture ricettive, dei soggetti che esercitano attività di intermediazione immobiliare nonché dei gestori dei portali telematici di pubblicare il codice identificativo nelle comunicazioni inerenti all'offerta e alla promozione delle locazioni. L'istituzione del registro è poi rimessa ad un decreto ministeriale, così come la definizione delle modalità di accesso ai dati relativi al codice identificativo da parte dell'Agenzia delle entrate (art. 13-*quater*, comma 5 e 6). In precedenza solo alcune regioni avevano introdotto i codici identificativi di riferimento da assegnare agli alloggi per finalità turistiche e da utilizzare nella promozione pubblicitaria, prevedendo sanzioni amministrative per coloro che non ne facevano richiesta: così la Regione Lombardia, con la l.r. 25 gennaio 2018, n. 7 – impugnata dalla Presidenza del Consiglio davanti alla Corte costituzionale, che ha rigettato il ricorso con sentenza 11 aprile 2019, n. 84 –; la Regione Toscana (Ci) e la Regione Sardegna (codice IUN). La Regione Puglia ha istituito il Codice identificativo struttura (CIS) mentre la Regione Liguria ha istituito il CTRFA.

ge francese per una Repubblica digitale ha modificato alcune norme del codice del turismo con l'introduzione dell'obbligo per le piattaforme di pubblicizzare gli alloggi con il numero di registro ove ubicati nei comuni che impongono il cambio di destinazione d'uso. Infine, la legge finanziaria francese ha previsto la possibilità che siano le piattaforme di intermediazione a raccogliere e versare le imposte turistiche in sostituzione dei loro utenti. A tali disposizioni si aggiungono poi quelle delle singole municipalità che, come Parigi, richiedono la preventiva registrazione di tutti gli alloggi turistici e la loro pubblicizzazione con l'indicazione del numero di registro a pena di significative sanzioni amministrative. Numerosi requisiti temporali, quantitativi e tecnici sono poi imposti dalle norme delle comunità autonome spagnole per l'accesso al mercato delle locazioni brevi e lo stesso dicasi per la Germania e per la città di Berlino²⁷.

Come si è detto, in Italia non vige un regime di preventiva autorizzazione amministrativa per le locazioni brevi. Al tempo stesso non vi è dubbio che l'incremento esponenziale di tali attività, reso possibile proprio dall'intermediazione delle piattaforme digitali, renda necessario regolarne le esternalità negative per la collettività. Si tratta di governare non solo l'incombente pericolo di concorrenza sleale in danno delle imprese turistico-ricettive, che sono invece imperativamente assoggettate a stringenti requisiti amministrativi ed autorizzatori, ma anche la modificazione in via di fatto della destinazione d'uso di interi quartieri cittadini. Quest'ultimo fenomeno, infatti, arreca disagi enormi alla popolazione residente, spesso costretta a lasciare le proprie case a causa della movida notturna o dell'incremento esponenziale dei prezzi delle locazioni a lungo termine, causati proprio dalla pratica massiva degli affitti turistici in forma c.d. "collaborativa". Il governo di tale fenomeno e delle sue esternalità negative per la collettività può essere affidato, come in Italia, a delle misure fiscali destinate ai locatori, per la cui effettività si richiede la collaborazione delle piattaforme di intermediazione. Tale collaborazione è sicuramente una misura più efficiente e meno onerosa per il mercato che non la previsione di requisiti di accesso temporali,

(27) Cfr. la puntuale rassegna operata dalla CNMC, *E/CNMC/003/18 Estudio sobre la regulación de las viviendas de uso turístico en España*, 19 luglio 2018, cit.

quantitativi e tecnici, la cui osservanza venga assicurata tramite regimi autorizzatori preventivi, come avviene in numerosi Stati membri dell'Unione europea²⁸.

3. Il servizio di bike sharing: profili introduttivi

Nel quadro delle premesse ad uno studio pubblicistico sul *bike sharing* (letteralmente, condivisione della bicicletta), può preliminarmente osservarsi come detta forma di mobilità sostenibile si traduca in una rilevante (quanto anche a diffusione) manifestazione della *sharing economy*.

È stato, infatti, sottolineato che, «*in recent years, the sharing economy has morphed into a major part of the global economy, impacting various aspects of consumers' lives. Among many other prominent examples, bike sharing which has been around since 1965 has developed dramatically in the 2000s with the introduction of new information technology [...]*»²⁹.

La medesima dottrina citata ha, inoltre, osservato che «*Bicycle-Sharing System (Bss) is perceived as a green, healthy and sustainable mode of public transport, which helps decrease greenhouse gas emissions through reducing road congestion and fuel consumption, and improves the first/last mile connection to other modes of transport*»³⁰.

Questa notazione riporta agli aspetti peculiari del servizio di *bike sharing*: in particolare, viene posto bene in evidenza come detto servizio ravvisi la propria *ratio* nel raggiungimento di una pluralità di obiettivi, che si manifestano sotto forma di miglioramento della qualità della vita

(28) In questo senso si esprime anche l'Autorità *antitrust* spagnola nell'*Estudio sobre la regulación de las viviendas de uso turístico en España*, 19 luglio 2018, cit., p. 49 ss.

(29) M.C. CHOU, Q. LIU, C. TEO, D. YEO, *Models for Effective Deployment and Redistribution of Shared Bicycles with Location Choices*, in M. HU (a cura di), *Sharing Economy. Making Supply Meet Demand*, Cham, Springer, 2019, p. 410. Come precisato da D. McLAREN, J. AGYEMAN, *Sharing Cities: A Case for Truly Smart and Sustainable Cities*, Cambridge (Massachusetts), MIT Press, 2015, p. 251, «*Amsterdam began the world's first community bikesbaring project in 1965. The White Bicycle Plan – a small-scale program providing free bicycles for temporary use – failed because it proved vulnerable to abuse, but was a precursor of the modern wave of technology-enabled city bikesbaring*».

(30) M. C. CHOU, Q. LIU, C. TEO, D. YEO, *Models for Effective Deployment and Redistribution of Shared Bicycles with Location Choices*, cit., p. 410.

urbana – sia in termini di tutela dell'ambiente che di ottimizzazione del servizio di trasporto pubblico locale (a quest'ultimo proposito, in particolare attraverso «*the first/last mile connection to other modes of transport*») – e della salute della collettività.

L'opportunità di un richiamo a questi concetti impone, innanzitutto, di precisare come, in relazione al contesto nazionale, il succitato riferimento al profilo della tutela ambientale si inquadri, *in primis*³¹, entro la disciplina del d.m. 27 marzo 1998³², con cui, invero, sono state promosse nel nostro Paese «forme di mobilità alternative e più sostenibili quali il *bike sharing* ed il *car sharing*»³³.

Nel citato decreto si contempla, dunque, il *bike sharing* quale forma di mobilità sostenibile³⁴, in quanto tale idonea a ridurre l'impatto ambien-

(31) A seguito del d.m. 27 marzo 1998 non sono mancati interventi del legislatore volti a favorire l'introduzione del *bike sharing* quale forma di mobilità sostenibile. Tra questi si cita, a titolo esemplificativo, la l. 28 dicembre 2015, n. 221 recante Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy* e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali, tesa, appunto, ad incentivare «iniziative di mobilità sostenibile, incluse iniziative di *piedibus*, di *car-pooling*, di *car-sharing*, di *bike-pooling* e di *bike-sharing* [...]». Offre specifiche definizioni concernenti le predette iniziative di mobilità sostenibile citate il d.m. Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 20 luglio 2016, n. 208 (all. 1, n. 5 Definizioni). Più recentemente, attraverso il d.dirett. Ministero dello sviluppo economico 10 luglio 2019 sono state definite le «Modalità di attuazione dell'intervento a sostegno delle opere di efficientamento energetico e sviluppo territoriale sostenibile realizzate dai comuni»: orbene, in tale contesto, tra gli interventi ritenuti ammissibili si menzionano, altresì, quelli in materia di mobilità sostenibile, tra cui rilevano i «servizi per la ciclomobilità e pedonalità, compresa la micromobilità in sperimentazione, ad esempio *bike sharing* [...]» (all. 1, tabella B). Elenca una serie di iniziative legislative dirette a favorire la mobilità sostenibile G. PIZZANELLI, *Innovazione tecnologica e regolazione incompiuta: il caso dei servizi di trasporto non di linea*, in *Munus*, 1, 2016, p. 101, sub nota 7. Sul concetto di sviluppo sostenibile, v. F. PELLEGRINO, *Sviluppo sostenibile dei trasporti marittimi comunitari*, Milano, Giuffrè, 2009, p. 19 ss.

(32) Trattasi del d.m. Ministero dell'ambiente 27 marzo 1998 recante Mobilità sostenibile nelle aree urbane.

(33) Così M.F. TOMMASINI, *Le tipologie del noleggio. Ipotesi di un quadro sistematico*, in *La Nuova giurisprudenza civile commentata*, 1, 2018, p. 95. In argomento v., anche, U. GUIDONI, R. SEBASTIANI, P. VERDERIO (a cura di), *Nuove forme di mobilità sostenibile e condivisa. Short overview sulla *sharing mobility**, in www.ania.it, 2017, p. 4, secondo cui «in Italia, la *Sharing mobility* viene introdotta per la prima volta nell'ordinamento giuridico nazionale con il decreto del Ministro dell'ambiente del 27 marzo 1998 [...]».

(34) Sul concetto di mobilità sostenibile v. L. AMMANNATI, *Verso un trasporto sostenibile. Interoperabilità intermodalità e digitalizzazione*, in L. AMMANNATI, A. CANEPA (a cura di), *Politiche per un trasporto sostenibile. Governance multimodalità fiscalità*, Napoli, Editoriale scientifica, 2017, p. 14 ss.

tale dei trasporti attraverso la diminuzione del consumo di fonti energetiche non rinnovabili³⁵.

Sotto altro profilo, come si è poc'anzi accennato, il *bike sharing* si manifesta quale servizio la cui funzione è quella di provvedere al miglioramento della salute della collettività.

Nell'espone qualche considerazione al riguardo giova riferirsi all'*OBIS Handbook*³⁶, un manuale elaborato nell'ambito dell'omonimo progetto europeo (*OBIS project*) e pubblicato nel 2011. Orbene, con riferimento al profilo di interesse, l'*OBIS Handbook* precisa che «*cycling is a healthy means of transport. Numerous studies illustrate that modern societies suffer from the consequences of unhealthy lifestyles. Just 20 minutes of cycling per day has a noticeable, positive effect on health. The economic benefits can therefore outweigh the costs for a Bss*³⁷ *by far. A study commissioned by the French Ministry of Sustainable Development revealed that in France positive additional benefits from cycling activity had a monetary value of € 4.8 billion in 2008 (with the highest figure related to health)*».

Può poi osservarsi come il riferimento a tale funzione del *bike sharing* sia, altresì, presente nella legislazione regionale e provinciale diretta a promuovere il sistema della mobilità ciclistica, anche condivisa³⁸.

(35) A. BALLARIN, T. TEMPESTA, *Fonti energetiche e loro ruolo nell'offerta globale e nazionale di energia*, in A. BALLARIN, T. TEMPESTA, M. THIENE, *I biocarburanti possono essere una risposta alla crisi energetica?*, Milano, Franco Angeli, 2008, p. 17, precisano che «le fonti energetiche non rinnovabili nel linguaggio comune vengono più spesso identificate con le fonti fossili, seppure tra queste debba essere annoverata anche l'energia nucleare che fossile non è. Per non rinnovabili s'intendono infatti tutte quelle fonti energetiche il cui tempo di rigenerazione è incompatibile con le scale temporali umane: il petrolio, per esempio, una volta esaurito, potrà in ogni caso rigenerarsi, ma solo nell'arco di milioni di anni».

(36) Si precisa che OBIS è l'acronimo di *Optimising Bike Sharing in European Cities*. Si precisa, altresì, che l'*OBIS Handbook* è visionabile accedendo al sito https://ec.europa.eu/energy/intelligent/projects/sites/iee-projects/files/projects/documents/obis_handbook_en.pdf.

(37) Bss è l'acronimo di *bike sharing scheme*.

(38) È il caso, a titolo esemplificativo, della l.r. Emilia-Romagna 5 giugno 2017, n. 10, recante «Interventi per la promozione e lo sviluppo del sistema regionale della ciclabilità»: all'art. 1, comma 1, in particolare, si dispone che «la Regione Emilia-Romagna, al fine di migliorare la qualità della vita e della salute della collettività, [...] promuove la ciclabilità [...], anche condivisa. A quest'ultimo proposito, infatti, va sottolineato come l'art. 6, comma 4, lett. a) contempli, tra le azioni per lo sviluppo e la promozione della ciclabilità, anche i «servizi di biciclette a noleggio o *bike sharing* [...]». Analogamente, la l.r. Friuli-Venezia Giulia 23 febbraio 2018, n. 8, recante

Rimane, infine, da considerare il terzo profilo sopra menzionato, ossia quello relativo alla circostanza che il servizio *de quo*, nel favorire una soluzione al problema del c.d. «primo o ultimo miglio», contribuisce ad un generale miglioramento del servizio di trasporto pubblico locale (TPL): orbene, è in questa ulteriore funzione attribuibile al *bike sharing* che va individuato il carattere della sua complementarità rispetto al TPL medesimo.

4. *Il bike sharing quale servizio complementare al trasporto pubblico locale nella legislazione provinciale e regionale*

Mantenendosi, ora, su questa prospettiva di studio, può osservarsi come la disciplina del *bike sharing* sia contemplata nell'ambito della legislazione provinciale e regionale concernente il servizio del TPL. In effetti il *bike sharing*, nel manifestarsi quale fenomeno che attiene al contesto della mobilità urbana³⁹, è considerato un servizio complementare al TPL ricevendo, come tale, disciplina nell'ambito del contesto normativo ad esso dedicato.

«Interventi per la promozione della nuova mobilità ciclistica sicura e diffusa», stabilisce che «la Regione Friuli-Venezia Giulia, al fine di migliorare la qualità della vita e della salute della collettività, [...] promuove la mobilità ciclistica [...]» (art. 1, comma 1), riconoscendo, poi, tra le azioni prioritarie per lo sviluppo e la promozione della mobilità ciclistica, anche «lo sviluppo di servizi di biciclette a noleggio e di *bike sharing* [...]» (art. 10, comma 2, lett. c). La configurazione di detta funzione in capo al servizio di *bike sharing* è, altresì, accolta, nella legge provinciale della Provincia autonoma di Trento 30 giugno 2017, n. 6 in materia di «Pianificazione e gestione degli interventi in materia di mobilità sostenibile»: nel favorire, infatti, altresì la diffusione del *bike sharing*, la legge provinciale in parola stabilisce che «la Provincia interviene per ridurre i costi ambientali e sociali della mobilità, sia collettivi che privati, in modo da migliorare la qualità della vita» (art. 1, comma 2). Sempre con riferimento al contesto territoriale da ultimo citato, ai fini che qui interessano giova, inoltre, menzionare il c.d. «progetto *e-motion*», attivato dalla Provincia autonoma di Trento, in collaborazione con i Comuni di Trento, Rovereto e Pergine, e diretto a «favorire la mobilità elettrica in Trentino, per promuovere una mobilità più leggera a tutela dell'ambiente, della qualità dell'aria e di uno stile di vita più sano e virtuoso» (fonte: <https://www.comune.trento.it>). Sempre in argomento, si cita la l.r. Lazio 28 dicembre 2017, n. 11, concernente «Disposizioni per favorire la mobilità nuova», il cui art. 1, comma 1, lett. a) prevede che «la Regione [...] promuove e sostiene la mobilità nuova e, in particolare, la mobilità ciclistica [...], al fine di elevare la qualità della vita [...]».

(39) Come precisato da P. VOGEL, *Service Network Design of Bike Sharing Systems. Analysis and Optimization*, Springer International Publishing Switzerland, 2016, 7, [...] *bike sharing as a concept of shared mobility is presented and classified within the context of urban transportation and mobility*.

Va detto che l'impostazione del problema da questo punto di vista consente di ulteriormente porre in rilievo le caratteristiche principali del servizio di cui si tratta e, conseguentemente, di meglio delinearne i tratti salienti.

In tale prospettiva, può menzionarsi la legge provinciale della Provincia autonoma di Trento n. 6/2017, giacché tesa a favorire, altresì, la diffusione del *bike sharing*, servizio che l'art. 2 colloca tra le «offerte di mobilità sostenibile» unitamente al *car sharing*, al *car pooling*, ai taxi collettivi ed ai servizi a chiamata.

Orbene, nella ricerca di attributi che possano essere idonei a precisare il significato del servizio in questione, può osservarsi come le predette «offerte di mobilità sostenibile» debbano essere, alla luce di quanto stabilito dal piano provinciale della mobilità⁴⁰, integrate con il trasporto pubblico locale (art. 2, comma 4).

Si viene, pertanto, a delineare una tipologia di servizio che, nel caratterizzarsi per essere destinato a garantire una mobilità sostenibile, si qualifica, come si accennava in precedenza, per la propria complementarietà rispetto al servizio di TPL e, così, per il fatto di non essere destinato a sostituirlo quanto, piuttosto, ad integrarlo.

Più precisamente, il riferimento alla complementarietà del *bike sharing* è strettamente connesso alla circostanza che detto servizio si manifesta quale «possibile soluzione al problema dell' "ultimo miglio", cioè quell'ultimo (o primo) tratto di percorso che separa la fermata del mezzo pubblico alla destinazione finale dell'utente»⁴¹. In altri termini, il *bike sharing* si qualifica alla stregua di «parte di un sistema di trasporto intermodale»⁴², dove si utilizza la «bicicletta come mezzo di trasporto ur-

(40) Si segnala, in proposito, che la legge provinciale in esame, all'art. 2, comma 4, precisa che il piano provinciale della mobilità individua «gli orientamenti per lo sviluppo dei trasporti pubblici urbani ed extraurbani e delle relative infrastrutture», nell'ottica di garantire, tra l'altro, l'integrazione del trasporto pubblico locale con le offerte di mobilità sostenibile citate nel testo.

(41) Così C. LENA, L. PIROLLO, *Qualità dell'aria e politiche ambientali nella Provincia di Frosinone. Strategie e metodi di intervento*, Milano, Franco Angeli, 2010, p. 214.

(42) In questi termini C. LENA, L. PIROLLO, *Qualità dell'aria e politiche ambientali nella Provincia di Frosinone*, cit., p. 214.

bano, in sinergia con i mezzi pubblici e in alternativa al mezzo privato [...]»⁴³.

L'art. 1, comma 5, l.p. Trento n. 6/2017 consente, poi, di comprendere come il *bike sharing* sia destinato al soddisfacimento di esigenze non avulse dal contesto turistico⁴⁴.

Da quest'ultimo punto di vista, si può notare come un analogo schermo di rappresentazione del fenomeno in esame sia ravvisabile nella l.r. Lombardia 1 ottobre 2015, n. 27⁴⁵: il riferimento è, in particolare, al fatto che la legge in parola, nel dettare «disposizioni in materia di turismo e attrattività del territorio lombardo» (art. 1), prevede che la Giunta regionale elabori specifici progetti, finalizzati, altresì, a «favorire lo sviluppo e il consolidamento dei servizi di intermodalità e mobilità sostenibile, in particolare ciclabile, le modalità di condivisione quali il *bike-sharing* [...]» (art. 17).

In definitiva, sotto questo profilo, si assiste alla configurazione del *bike sharing* quale servizio destinato al soddisfacimento di una funzione sia sociale (in quanto tipica del servizio di TP^L⁴⁶ e, correlativamente, dei servizi ad esso complementari) che turistica.

E d'altra parte, ad ulteriore conferma di quanto sopra indicato, può farsi anche riferimento alla legislazione nazionale: al riguardo, in particolare, la l. 11 gennaio 2018, n. 2, recante «Disposizioni per lo sviluppo della mobilità in bicicletta e la realizzazione della rete nazionale di percorribilità ciclistica», riconosce espressamente la bicicletta quale «mezzo

(43) Così A. ADDANTE, *Autonomia contrattuale e mobilità sostenibile*, in *I contratti*, 6, 2011, p. 610.

(44) La norma in parola, infatti, riconosce, tra le finalità della l.p. n. 6/2017, altresì quella relativa alla organizzazione di un «sistema di mobilità provinciale in modo da contribuire allo sviluppo turistico ed economico del territorio [...]».

(45) Per un commento alla l.r. Lombardia n. 27/2015 v. V. FRANCESCHELLI, S. D'URSO, *La nuova legge lombarda sul turismo*, in *Riv. it. dir. tur.*, 15, 2015, p. 257 ss.; A. CLARONI, *Riflessioni sulla Legge Regione Lombardia 1° ottobre 2015, n. 27 recante "Politiche regionali in materia di turismo e attrattività del territorio lombardo": punti di contatto tra la disciplina del turismo e quella dei trasporti*, in *Dir. mar.*, 1, 2016, p. 3 ss.

(46) In argomento, sia consentito rinviare ad A. CLARONI, *Il trasporto pubblico locale: funzione sociale e processi di riforma del settore*, Bologna, Libreria Bonomo Editrice, 2012.

di trasporto sia per le esigenze quotidiane sia per le attività turistiche e ricreative» (art. 1, comma 1)⁴⁷.

Proseguendo nell'indagine, può osservarsi come anche l'art. 24 della l.r. Emilia-Romagna 2 ottobre 1998, n. 30, recante «Disciplina generale del trasporto pubblico regionale e locale», contempra il servizio di *bike sharing*⁴⁸.

La norma è interessante in quanto pone l'accento sulla già accennata complementarità del servizio di *bike sharing* rispetto a quello del TPL.

La predetta disposizione infatti, nel classificare i servizi di trasporto autofilotranviario e rapido a guida vincolata, riconduce alla categoria dei «servizi di mobilità complementari al trasporto pubblico regionale e locale» (che sono «affidati dagli Enti locali nel rispetto delle norme e dei propri strumenti di pianificazione») i «sistemi che prevedono l'uso collettivo di autoveicoli (*car sharing* e *car pooling*) e di biciclette (*bike sharing*), parcheggi, noleggio di veicoli e di biciclette destinate ad essere utilizzate da una pluralità di soggetti» (art. 24, comma 5-*quater*).

Un più esatto inquadramento del servizio *de quo* può, infine, essere favorito da un riferimento all'art. 2 della già citata l.r. Lazio n. 11/2017⁴⁹.

Nello specifico, la disposizione in parola stabilisce che «le caratteristiche del servizio di *bike sharing* devono comprendere: a) stazioni poste all'inizio e alla fine dei percorsi, comprensive di colonnine preposte alla ricarica di biciclette con pedalata assistita elettricamente; b) intermodalità del servizio di *bike sharing* attraverso l'integrazione delle stazioni di bi-

(47) Può, inoltre, essere interessante rilevare come l'art. 6 della legge in parola riconosca nei c.d. "Biciplan" i piani urbani della mobilità ciclistica, ossia «piani di settore dei piani urbani della mobilità sostenibile (PUMS), finalizzati a definire gli obiettivi, le strategie e le azioni necessari a promuovere e intensificare l'uso della bicicletta come mezzo di trasporto sia per le esigenze quotidiane sia per le attività turistiche e ricreative e a migliorare la sicurezza dei ciclisti e dei pedoni». Ebbene, con riferimento al tema di interesse in questa sede, il comma 2 del medesimo art. 6 precisa che i biciplan definiscono, tra l'altro, «eventuali azioni utili a [...] diffondere l'utilizzo di servizi di condivisione delle biciclette (*bike-sharing*)».

(48) Cfr., per esempio, l.r. Piemonte 4 gennaio 2000, n. 1 recante «Norme in materia di trasporto pubblico locale, in attuazione del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422». Nello specifico, l'art. 1, comma 1, precisa che «la presente legge [...] disciplina il sistema di trasporto pubblico locale al fine di: [...] d) promuovere l'uso della bicicletta ai sensi della legislazione vigente e forme di mobilità condivisa quali il *bike sharing* e il *bicibus* [...]».

(49) Si precisa che l'art. 2 della l.r. Lazio n. 11/2017 concerne la «Definizione delle ciclovie e delle ciclostazioni. Caratteristiche del servizio di *bike sharing*».

ke sharing con quelle del trasporto pubblico locale; *c*) sviluppo di tecnologie mobili fornendo informazioni sul livello di offerta del servizio di *bike sharing*; *d*) tecnologie preposte alla tracciabilità e all'identificazione delle biciclette, garantendo così un maggiore livello di sicurezza riguardo possibili sottrazioni indebite» (art. 2, comma 4).

Il quadro che ne scaturisce è quello di un servizio intermodale, nel senso sopra indicato, che richiede la predisposizione di un apparato infrastrutturale che possa rispondere ad una duplice esigenza: da un lato, quella di consentire la collocazione delle biciclette quando inutilizzate; dall'altro, nella ipotesi in cui le biciclette funzionino elettricamente, quella di permettere il caricamento delle relative batterie.

5. Profili infrastrutturali connessi al bike sharing ed evoluzione del servizio: il bike sharing del tipo c.d. "a flusso libero"

Sotto il profilo da ultimo menzionato, ossia quello infrastrutturale, la dottrina ha precisato che «i contratti [di *bike sharing*] sono stipulati per consentire la fruizione di un servizio pubblico ed automatico di noleggio in condivisione di biciclette, consentendo agli utenti di prelevare la bicicletta in una stazione di *bike sharing* e depositarla o restituirla in una stazione anche differente di prelevamento»⁵⁰.

Secondo il metodo tradizionale, dunque, il soggetto abilitato all'utilizzo condiviso della bicicletta potrà accedere alla stessa, sbloccandola⁵¹ e prelevandola da una stazione ad essa dedicata, per poi ricollocarla, una volta conclusa la corsa, nella medesima stazione o anche in altra differente⁵².

(50) Così A. ADDANTE, *Autonomia contrattuale e mobilità sostenibile*, cit., p. 609.

(51) Il che potrebbe succedere «a mezzo di chiave o tessera *contactless*», come precisa M. F. TOMMASINI, *Le tipologie del noleggio. Ipotesi di un quadro sistematico*, in *La Nuova giurisprudenza civile commentata*, 1, 2018, p. 95.

(52) È il caso, per esempio, del già citato «progetto *e-motion*» della Provincia autonoma di Trento, il quale prevede un «sistema di *bike sharing* [...] del tipo aperto», rendendo, in tal modo, «possibile il prelievo e la riconsegna della bicicletta in una postazione differente da quella del prelievo, purché all'interno della medesima area d'influenza [...]» (fonte: <https://www.comune.trento.it>). Sempre a titolo esemplificativo, analoghi servizi sono presenti a Torino, con il servizio c.d. «TOBIKE», che consente di «[...] prelevare la bicicletta in una delle stazioni presenti in città e depositarla in una qualsiasi, purché con parcheggi liberi» (fonte: <http://www.tobike.it>); a Bergamo, con il servizio «La BiGi», che «consiste nel prelievo di una bicicletta in un punto di di-

Il profilo infrastrutturale concernente il servizio in parola muta sensibilmente se si volge l'attenzione al *bike sharing* del tipo c.d. "a flusso libero" o *free-floating bike sharing* (FFBS)⁵³.

stribuzione e nel successivo deposito in un punto anche differente da quello di prelievo» (fonte: regolamento del servizio – <https://www.atb.bergamo.it>); a Roma, con il servizio «Roma'n'bike», tramite il quale, «dopo l'uso, la bici può essere riconsegnata in qualunque postazione (non necessariamente in quella iniziale) [...]» (fonte: http://www.romeguide.it/roman_bike); a Palermo, con il servizio «BicipA», che consente «di poter prelevare una bicicletta 7 giorni su 7, tutto l'anno. Allo stesso tempo, la riconsegna del mezzo può avvenire in qualunque punto della città, laddove ci sia un ciclostaggio libero» (fonte: <https://www.bicipa.it>).

(53) In Italia, il *bike sharing* "a flusso libero" è stato introdotto principalmente attraverso l'utilizzo della piattaforma c.d. «Mobike». Si precisa, a questo proposito, che attualmente la piattaforma *Mobike* è utilizzata a Bologna, Bergamo, Caorle, Ferrara, Firenze, Lignano Sabbiadoro, Mantova, Milano, Padova, Pesaro, Reggio Emilia e Torino (fonte: <https://mobike.com>). Secondo H.R. CRISTENSEN, *Smart Biking as Gendered Innovations? The Case of Mobike in China*, in H. KRÖMKER (a cura di), *HCI in Mobility, Transport, and Automotive Systems. First International Conference, MobITAS 2019, Held as Part of the 21st HCI International Conference, HCII 2019, Orlando, FL, USA, July 26-31, 2019, Proceedings*, Switzerland, Springer, 2019, p. 372, «seen in historical perspective, smart bike sharing has evident advantages over earlier modes of renting bikes in China, which were often provided with government support. Mobike technologies were pioneers and first movers in the upcoming and thriving field of smarting and greening mobility where smart indicates more specifically the incorporation of the latest technology, internet and telecommunication devices into mobility services, while greening includes the effects on non-motorized and sustainable forms of transport and the enhancement of the low-carbon society». Il funzionamento della piattaforma si traduce nel seguente iter operativo: «l'utente scarica la *app* gratuita *Mobike* dall'*Apple store* o da *Google play*. Il passaggio successivo è la creazione di un *account* utilizzando il numero di cellulare a cui arriverà il codice di verifica da inserire per pagare il deposito cauzionale con carta di credito o bancomat a garanzia della copertura, almeno parziale, dei costi sostenuti in caso di comportamento inappropriato o vandalismo da parte dell'utente. Sempre tramite *app* si può consultare la mappa, localizzare le biciclette più vicine e prenotarle per un tempo massimo di 15 minuti prima dell'inizio della corsa, tramite utilizzo della funzione "prenota". Una volta individuato il mezzo è sufficiente cliccare il pulsante "sbloccare" e scansionare il *QR code* posto sia sul manubrio, sia sotto la sella della bicicletta. A questo punto il lucchetto si apre in automatico, ed è possibile iniziare la corsa. Giunto a destinazione, l'utente aziona manualmente il lucchetto richiudendolo, ed entro pochi secondi riceve conferma, direttamente sul *display* del proprio *smartphone*, dell'avvenuto termine della corsa e del relativo costo (in caso di utilizzo del servizio a corsa singola) [...].» (fonte: <http://www.comune.bologna.it>). Può, infine, incidentalmente osservarsi come il fenomeno *Mobike* assuma dimensioni che vanno al di là della mera novità di carattere tecnologico che connota la piattaforma in parola, avendo tra l'altro contribuito a segnare un significativo passaggio di genere nel settore, come comprova la circostanza che sua co-fondatrice è stata una donna, la giornalista cinese Hu Weiwei. In proposito, è stato, infatti, osservato che «the establishment of *Mobike* is a suitable empirical example of how disruptive-gendered innovations have come about. [...] Motivated by the mundane experience of complicated channels of access to rental bikes in both China and Sweden, Hu Weiwei started to explore the potential of transforming smart-car mobility technologies for use in the field of shared biking. In so doing she transferred the knowledge she had obtained as a graduate in communication and from her career in car journalism and car-sharing possibilities into a new

Si tratta, in particolare, di una nuova tipologia di *bike sharing* che offre «la possibilità per l'utente di trovare le biciclette ovunque perché non hanno bisogno di stazioni di parcheggio fisse. Possono essere parcheggiate in tutta la città e in tutti gli spazi in cui è normalmente consentita la sosta delle biciclette. Diversamente dal *bike sharing* tradizionale – dove in genere non si paga per la prima mezz'ora – questo servizio è sempre a pagamento. Le biciclette sono progettate con un design accattivante e deciso per renderle molto riconoscibili all'utente, con coperture piene antiforatura, sono equipaggiate di Gps e un lucchetto intelligente che viene sbloccato e bloccato tramite l'*app*»⁵⁴.

Dal punto di vista infrastrutturale, pertanto, detta tipologia di *bike sharing* non richiede più la predisposizione di apposite postazioni ove collocare la bicicletta la quale, infatti, potrà essere parcheggiata ovunque ne sia consentita la sosta.

Il *bike sharing* a flusso libero, che ha radicalmente modificato la modalità di condivisione delle biciclette, rendendola ancora più flessibile in relazione alle esigenze dell'utenza, sconta tuttavia un rischio, concretiz-

*field of urban transport. This in turn led her to set up an interdisciplinary team of engineers and IT specialists in a start-up project aimed at developing a new shared bike system. In pursuing this goal, Hu Weiwei literally penetrated the complex structures of designers and factories, who tended to regard her ideas as crazy and unrealistic, and some of her team-workers even left the project. And often, as she later recalled, she was met with resistance and stereotypes: "Can a young female journalist lead her company to achieve her target? She won't be successful!". In the actual process, she managed not only to take the lead in the creation of a new design and, with her team, learn to overcome technical challenges, but was also able to obtain venture capital, which requires networking and capital and normally presents another obstacle for women entrepreneurs and innovators. [...] From this perspective, Mobike finally provides a clear and so far rare example of disruptive-gendered innovation enabled by the transition from industrial to digital modes of production. From this perspective, Mobike becomes an achievement that signals the move from male-dominated industrial technologies to digital technologies "based on brain rather than brawn, and on networks rather than on a technical-professional hierarchy". It is a window of opportunity that has been predicted time and again by feminist science and technology scholars. It is also a shift that signposts new assemblages of women and technologies or machines that challenge existing hierarchies. In the case of Mobike, it is this new alignment that provides a promising turn towards more environmentally and user-friendly modes of urban transport and other devices» (H.R. CRISTENSEN, *Smart Biking as Gendered Innovations? The Case of Mobike in China*, cit., pp. 371-372).*

(54) A. DONATI, *Il bike sharing "a flusso libero" arriva in Italia*, in *sbilanciamoci.info*, 2017.

zatosi in Cina – ove il FFBS ha una diffusione molto estesa⁵⁵ – in problematiche concrete di non poco conto.

Ci si riferisce, in particolare, al fatto che *«[...] the bicycle is reconquering Chinese cities with over 70 bike-sharing schemes [...], spreading out onto the streets and contributing towards congestion of the pedestrian space in major cities. The images of disorder in public space, generated by the profusion of bikes, were dramatized further by the photographs of bike graveyards in Xiamen and Hangzhou, pointing at the unattractive backstage of the “oversharing” economy. As some of the e-bike riders commented, with the proliferation of bike-sharing their chances of finding a parking space for the e-bike near a metro station have decreased considerably and the struggle for free space intensified even more»*⁵⁶.

Le notazioni che precedono pongono l'accento sulla circostanza che un'immissione incontrollata di biciclette destinate al *bike sharing*, oltre cioè le reali ed effettive esigenze di spostamento registrabili in un determinato territorio, potrebbe, in ipotesi, produrre un duplice effetto negativo: da un lato, l'elevato numero di biciclette presenti sul territorio potrebbe condurre ad una congestione degli spazi pubblici destinati ai pedoni, provocata dalle stesse in fase di parcheggio; dall'altro lato, le biciclette che, per l'usura del tempo o per ragioni anche differenti⁵⁷, diventano inutilizzabili, potrebbero generare, se non sottoposte ad un corret-

(55) In effetti, *«from the end of 2016, bike-sharing programs have been flourished in China at an impressive speed. These dockless bikes seem to have invaded most cities overnight, including Beijing, Shanghai, Guangzhou, Shenzhen, Xi'an, and Hangzhou, and reproduce the scenes of China back in the 1990s as the Kingdom of Bicycles. Nowadays, there are over 30 operators providing more than 10 million bikes hitting the streets in China. It has become a popular and healthy transportation option for short-distance journey»* (fonte: <https://www.travelchinaguide.com>).

(56) D. ZUEV, *Urban Mobility in Modern China. The Growth of the E-bike*, Cham, Palgrave Macmillan, 2018, p. 32.

(57) Come si segnala nell'ambito dell'articolo *Two million «zombie bikes» left in cities across China*, in *Asia times*, 28 novembre 2017, *«two million bicycles – known as “zombie bikes” – are estimated to sit in streets and junkyards in cities throughout China because their owners have gone bankrupt or have liquidity problems. [...] Over the past six months, six of the bike-sharing companies [...] have gone bankrupt as they were unable to generate enough cashflow to repay their debts. Chinese media outlets have estimated that some two million “sbared bicycles” have already become “zombie bikes” while more bike-sharing companies appear likely to face liquidity problems in the oversupplied market. Unused and damaged bikes have been left on streets and sidewalks and have caused a huge waste problem for the country [...]»*.

to trattamento finale, ostacolato dall'eccessivo quantitativo di mezzi/ri-fiuti da smaltire (di lì il succitato riferimento ai «*bike graveyards in Xiamen and Hangzhou*»), effetti negativi sull'ambiente (in contrapposizione, peraltro, rispetto alla *ratio* stessa che connota il servizio in parola). Può, ora, osservarsi come in un recente studio condotto sul tema del *bike sharing* abbiano trovato accoglimento talune interessanti soluzioni al problema, in termini di suggerimenti operativi rivolti sia ai professionisti del settore che alle pubbliche amministrazioni.

In particolare, con riferimento ai primi soggetti, si sottolinea, tra l'altro⁵⁸, che «[...] *the use of environmentally-friendly materials in shared bicycles should be encouraged*». Ciò, in ragione del fatto che «*the LCA [i.e., life cycle assessment] results show that a significant proportion of the environmental impacts of shared bicycles are attributed to the materials used*⁵⁹.

In relazione, invece, alle pubbliche amministrazioni, lo studio evidenzia che «[...] *the administrator needs to control the volume of shared bicycles. Bicycle sharing companies and their venture capitalists believe in a winner-takes-all model, therefore, they always oversupply shared bicycles without bearing any necessary administrative costs, significantly reducing the environmental benefits of bicycle sharing. The administrator should set up a proper range for the number of available shared bicycles to reduce the environmental impacts and the administrative expenses simultaneously*⁶⁰.

Passando, ora, dal teorico al pratico e venendo al nostro contesto giuridico nazionale, ben si comprende come la concreta attuazione del punto di vista espresso nello studio che precede richiederebbe la traduzione dello stesso in precetti contenuti nell'ambito dei documenti di gara destinati all'attribuzione della gestione del servizio in parola.

(58) Ulteriori suggerimenti riguardano il fatto che «[...] *bicycle sharing enterprises can relieve their financial pressure by appropriately increasing rent fee, without impart any significant impacts on the overall life cycle environmental performance*» e che «[...] *business practitioners can achieve greater environmental benefits by encouraging young customers to use shared bicycles for long distances and tapping into potential customers aged 25-45*».

(59) F. ZHENG, F. GU, W. ZHANG, J. GUO, *Is Bicycle Sharing an Environmental Practice? Evidence from a Life Cycle Assessment Based on Behavioral Surveys*, in *Sustainability*, 11, 2019, p. 15.

(60) F. ZHENG, F. GU, W. ZHANG, J. GUO, *Is Bicycle Sharing an Environmental Practice? Evidence from a Life Cycle Assessment Based on Behavioral Surveys*, cit., p. 16.

Nel contempo, rovesciando l'ipotesi, un'analisi dei documenti da ultimo citati può rivelarsi utile nella prospettiva di una ricostruzione delle possibili soluzioni sinora adottate con riferimento alle problematiche sopra esposte.

Così, conclusivamente, l'impostazione dell'indagine nel senso indicato consente di evidenziare che, nell'ambito di un campione di documenti di gara concernenti l'attivazione del servizio di *bike sharing* a flusso libero, si prevede:

- la fissazione di un numero massimo di biciclette da immettere in servizio, con possibilità per l'amministrazione di modificare il predetto limite, in aumento o in diminuzione⁶¹;
- che la sosta delle biciclette deve rispettare le norme del codice della strada, nonché dei regolamenti di attuazione e delle ordinanze viabili⁶²;
- che il servizio deve garantire il minimo impatto sull'ambiente, anche sotto il profilo del decoro architettonico⁶³;
- che le biciclette devono essere, di norma, posizionate in corrispondenza di stazioni appositamente identificate⁶⁴;

(61) Cfr. «Avviso pubblico per manifestazione di interesse per l'individuazione dei soggetti interessati a svolgere il servizio di *bike sharing* a flusso libero nel territorio del Comune di Firenze» di data 31 maggio 2017, par. 3, lett. *b*) (fonte: <https://ancitoscana.it>); «Avviso pubblico per l'individuazione di un soggetto interessato a svolgere il servizio di *bike sharing* a flusso libero nel territorio del Comune di Ferrara» di data 4 luglio 2018, par. 2 (fonte: <https://servizi.comune.fe.it>); «Avviso pubblico per manifestazione di interesse per l'individuazione dei soggetti interessati a svolgere il servizio di *bike sharing* a flusso libero sul territorio di Roma Capitale in via sperimentale per la durata di tre anni» del febbraio 2019, par. 4 (fonte: <https://www.comune.roma.it>).

(62) Cfr. «Avviso pubblico per manifestazione di interesse per l'individuazione dei soggetti interessati a svolgere il servizio di *bike sharing* a flusso libero sul territorio di Roma Capitale in via sperimentale per la durata di tre anni» del febbraio 2019, cit., par. 4.

(63) Cfr. «Avviso pubblico per l'individuazione di un soggetto interessato a svolgere il servizio di *bike sharing* a flusso libero nel territorio del Comune di Ferrara» di data 4 luglio 2018, cit., par. 4.

(64) Cfr. il bando di gara relativo all'«Affidamento della realizzazione e gestione di un servizio innovativo di *bike-sharing* nel Comune di Bologna» pubblicato il 28 giugno 2017, punto II.2.4) (fonte: <http://www.srbologna.it>); «Avviso pubblico per manifestazione di interesse per l'individuazione dei soggetti interessati a svolgere il servizio di *bike sharing* a flusso libero sul territorio di Roma Capitale in via sperimentale per la durata di tre anni» del febbraio 2019, cit., par. 4.

- che le biciclette devono essere ricollocate nelle apposite aree di sosta ad opera del gestore, utilizzando veicoli a motorizzazione elettrica o, comunque, rispettosa dell'ambiente⁶⁵;
- che il servizio deve favorire, mediante un sistema di ricompense, l'uso virtuoso da parte degli utenti quale, ad esempio, la restituzione delle biciclette in apposite zone di parcheggio⁶⁶;
- che il servizio deve disincentivare, mediante penalizzazioni, l'uso scorretto delle biciclette come, per esempio, il parcheggio con modalità che ostacolano la mobilità pedonale⁶⁷.

(65) Cfr. lo «Schema avviso pubblico per manifestazione di interesse finalizzata all'individuazione di soggetti interessati a svolgere l'attività di *bike sharing* a flusso libero sul territorio del Comune di Pescara» approvato con atto dirigenziale n. 46 MA del 30 novembre 2017, par. 5 (fonte: <http://www.comune.pescara.it>); «Avviso pubblico per manifestazione di interesse per l'individuazione dei soggetti interessati a svolgere il servizio di *bike sharing* a flusso libero sul territorio di Roma Capitale in via sperimentale per la durata di tre anni» del febbraio 2019, cit., par. 4.

(66) Cfr. «Avviso pubblico per l'individuazione dei soggetti interessati a svolgere in via sperimentale l'attività di *bike sharing* a flusso libero nel territorio del Comune di Napoli per la durata di tre anni» pubblicato in data 2 ottobre 2018, par. 5 (fonte: <http://www.comune.napoli.it>).

(67) Cfr. «Avviso pubblico per l'individuazione dei soggetti interessati a svolgere in via sperimentale l'attività di *bike sharing* a flusso libero nel territorio del Comune di Napoli per la durata di tre anni» pubblicato in data 2 ottobre 2018, cit., par. 5.