

Gli ultimi sviluppi del dibattito sulla *sharing economy*

di Federica Notari e Ilaria Orefice¹

12 settembre 2016

SOMMARIO: 1. Introduzione: il fenomeno della *sharing economy*. – 2. La necessità di regolazione. – 3. La comunicazione della Commissione sul mercato unico digitale. – 4. Il parere del Comitato delle regioni. – 5. L'incidenza della *sharing economy* in Italia. – 6. Le proposte di legge all'esame del Parlamento. – 7. Conclusioni: aspetti critici e prospettive della *sharing economy*.

1. Introduzione: il fenomeno della *sharing economy*

Negli ultimi anni, di pari passo con l'incremento e la diffusione delle nuove tecnologie, si è sviluppato un nuovo modello economico basato su un'idea di condivisione di beni materiali, servizi o conoscenze attraverso la rete e che incide e, di conseguenza, muta le "tradizionali" abitudini e modi di usufruire degli stessi e il modo di fare impresa. Si presenta come un'alternativa al consumismo, capace di aumentare la sensibilità nei confronti dell'ambiente e di cambiare l'idea stessa di risparmio, e si fonda su nuovi elementi quali la fiducia, la reputazione e l'efficienza e non più sulla mera dicotomia qualità/prezzo². La nuova realtà economica - che assume diverse denominazioni come quella di economia collaborativa o della condivisione o ancora *sharing economy* - sta, dunque, assumendo una rilevanza sempre più globale e in continua espansione soprattutto perché, negli anni più recenti, è riuscita a fornire risposte alla crisi economico-finanziaria. In tal senso, le piattaforme che ne costituiscono il nucleo essenziale, possono avere un effetto positivo sulle persone con redditi più bassi, in quanto permettono di accedere ad una varietà di beni e servizi che un tempo erano economicamente più dispendiosi e promuovono forme di consumo basate sul riuso e sull'accesso piuttosto che sull'acquisto e sulla proprietà. Il successo e la diffusione del nuovo modello di consumo è, infatti, sicuramente favorito dall'*impasse* dei modelli tradizionali di scambio, ma anche dalla pervasività delle nuove tecnologie che permette un approccio più partecipativo aprendo nuove opportunità di sviluppo e crescita economica. Risulta, tuttavia, problematico fornire una definizione univoca ed esatta

¹ Il contributo è frutto del lavoro congiunto tra le due autrici Federica Notari e Ilaria Orefice. I paragrafi 1 e 3 sono attribuibili a Ilaria Orefice; i paragrafi 2, 4, 5 e 6 a Federica Notari. Le autrici sono collaboratrici stabili di @Lawlab - Laboratorio sul Diritto del Digitale presso la Luiss Guido Carli.

² Per un'analisi dettagliata sulle prospettive aperte dal nuovo modello economico, si rimanda a AA.VV., *Dalla proprietà all'utilizzo*, Feltrinelli, 2016.

del concetto, dovuto alla novità del fenomeno e alla diversità di piattaforme che operano all'interno del nuovo modello di *business*.

Al fine di circoscrivere il fenomeno e di definire il raggio di azione di tali piattaforme, pare opportuno, innanzitutto, delineare le varie sotto-categorie di *sharing economy* esistenti – la maggior parte delle quali, come si è anticipato, rientrano in più di una definizione - per comprendere la necessità di un intervento normativo in materia.

Una prima definizione è quella di *economia collaborativa* o *collaborative economy*, che, come si vedrà, è quella impiegata nell'Unione europea della Commissione. In particolare, consiste in tutte le iniziative basate sui *network* orizzontali e sulla partecipazione ad una comunità³. Tra gli esempi di piattaforme di *collaborative economy* possono essere richiamate [Kickstarter](#), una piattaforma finalizzata al *crowdfunding* che consente la raccolta *online* di donazioni a favore di progetti oppure [LendingClub](#), la prima piattaforma di prestito *online* tra i privati nata negli Stati Uniti. Se invece, ci si concentra sulle modalità di re-invenzione delle dinamiche tradizionali di mercato - quali affittare, prestare, condividere, scambiare - che si realizzano su grandi economie di scala, non possibili prima dell'avvento della tecnologia, allora si fa riferimento al *consumo collaborativo*⁴. Appartengono a questa categoria, innanzitutto [eBay](#), la nota piattaforma che offre ai propri utenti la possibilità di vendere e comprare oggetti nuovi e/o usati, in qualsiasi momento, oppure [Zopa](#), una società europea che fornisce prestiti *peer-to-peer*; [Zipcar](#), una piattaforma americana di *car-pooling*, equivalente della società francese [BlaBlaCar](#). Concentrandosi, invece, sull'aspetto legato più specificamente al dare o prendere in affitto o noleggio, si fa riferimento alla *rental economy*, che in alcuni casi è divenuto sinonimo della stessa *sharing economy* e vi rientrano piattaforme come [Uber](#) - che consente l'istaurazione di un rapporto diretto tra gli utenti e i servizi di auto a noleggio con conducente - e [AirBnb](#), la piattaforma internazionale che mette in contatto persone in cerca di un appartamento per periodi brevi con chi dispone di uno spazio da affittare. Sempre all'interno del fenomeno generale di *sharing economy* rientrano anche i *servizi on demand* o *economia on demand* che mira a far coincidere domanda e offerta attraverso l'immediata consegna di beni e servizi come la citata Uber o [Handy](#), *start up* americana che fornisce personale per le pulizie. Infine, un'altra sotto-categoria è quella dell'*economia peer-to-peer* o *peer-to-Peer (P2P) economy* in cui rientrano alcune tra le piattaforme trattate come Zopa, in cui gli utenti interagiscono per vedere o comprare beni e servizi senza alcuna intermediazione di una terza parte.

2. La necessità di regolazione

Come traspare dall'analisi di tutte realtà rientranti nel fenomeno della *sharing economy*, appare evidente come stia nascendo un nuovo modello di *business* in cui il

³ La definizione o sotto-definizione di *collaborative economy* è stata fornita da [Ouishare](#), una comunità internazionale scaturita dagli incontri risalenti al 2011 tra un gruppo di promotori del nuovo modello economico a Parigi. In quest'ottica, le comunità che operano in tal senso non interagiscono soltanto attraverso i *network online* e le piattaforme *peer-to-peer*, ma anche in spazi condivisi come *fablab* e *co-working*.

⁴ Per una definizione di *consumo collaborativo* si rimanda a R. Botsman, *What's Mine is Yours: How Collaborative Consumption is Changing the Way We Live*, Harper Collins, 2010.

protagonista non è più il consumatore razionale, attento al binomio qualità/prezzo di cui si è detto, bensì un soggetto attento a basare le proprie scelte e preferenze anche su nuovi parametri slegati da una logica esclusivamente economica. Pare impossibile, dunque, applicare le regole proprie del modello economico tradizionale: è necessaria, pertanto, una regolamentazione del settore considerando che, senza di essa, potrebbero crearsi facilmente situazioni di concorrenza sleale tra gli operatori appartenenti ai due modelli di consumo. Una situazione di questo genere si è verificata nel luglio 2015 quando è stato disposto, da parte del Tribunale di Milano, il blocco di Uber-pop⁵, uno dei servizi offerti da Uber⁶, che permette di prenotare una macchina privata tramite *smartphone* attraverso una carta di credito. Con [ordinanza](#), il Tribunale ha respinto il reclamo presentato dal colosso americano di *ride-sharing* confermando il blocco del servizio su tutto il territorio nazionale, ritenendo fondato il ricorso presentato da parte delle associazioni di categoria dei tassisti per concorrenza sleale, in quanto gli autisti iscritti alla piattaforma svolgevano la funzione di tassisti senza aver ottenuto una regolare licenza.

Può essere richiamato anche il caso che ha interessato un'altra delle piattaforme collaborative che riscuote particolare successo, ossia Airbnb: il servizio che dà la possibilità alle persone di trovare in affitto un alloggio o una camera per un breve periodo. La vicenda oggetto della questione ha riguardato la tragica morte di uomo deceduto in Texas in un appartamento offerto dal servizio, dopo cui è stato aperto un dibattito sulla responsabilità degli *host* e della stessa piattaforma nei confronti della sicurezza dei loro clienti. È proprio nell'ambito in cui opera Airbnb e le altre *start up* che offrono servizi analoghi, che il Parlamento europeo, all'interno [risoluzione del 29 ottobre 2015 su nuove sfide e strategie per promuovere il turismo in Europa](#), ha previsto di favorire le opportunità del consumo collaborativo nel settore turistico: in particolare, ha riconosciuto la funzione complementare dei servizi offerti da tali piattaforme per quello che riguarda la loro ubicazione e i soggetti a cui si rivolgono.

È infatti principalmente a livello sovranazionale che è stata data attenzione, in primo luogo, allo studio e all'analisi e, in secondo luogo, alla regolamentazione del fenomeno della *sharing economy*. È nell'ambito della citata risoluzione che il Parlamento europeo non solo definisce l'economia collaborativa o consumo collaborativo – come il nuovo modello socioeconomico nato dall'esito della rivoluzione tecnologica e in particolare grazie Internet che connette le persone attraverso le piattaforme *online* in cui le transazioni di beni e servizi possono essere condotte in modo sicuro e trasparente – ma evidenzia le carenze normative in materia nonostante i tentativi di regolamentazione nazionale che hanno spesso messo in atto misure sproporzionate oltre che diverse tra i vari Stati. A tal proposito, esorta la Commissione europea a collaborare con gli Stati membri per analizzare le migliori iniziative da prendere a livello europeo, nazionale, regionale e locale.

Allo stesso modo, la Commissione europea si è occupata del tema nella [consultazione pubblica, *Regulatory environment for platforms, online intermediaries*](#),

⁵ Il servizio Uber-pop collegava autisti privati che mettevano a disposizione la propria auto con chi aveva bisogno di spostarsi; invece, Uber viene effettuato con autisti professionisti dotati di licenza.

⁶ Uber è una piattaforma di *ride-sharing* ossia rientra in quelle attività di trasporto di soggetti privati dotati di un'automobile di proprietà. L'azienda, con sede a San Francisco (USA), fornisce un servizio di trasporto automobilistico privato che, mediante un'*app*, mette in contatto diretto passeggeri e autisti. Quest'azienda, nata nel 2009, opera in decine di Paesi in tutto il mondo e offre una vasta gamma di servizi sempre legati alla logica del *ride-sharing* come UberPop.

data and cloud computing and the collaborative economy, avviata nel settembre 2015 finalizzata a delineare il quadro di riferimento dell'economia collaborativa e delle piattaforme *online* che la abilitano, pubblicandone lo scorso gennaio i [primi risultati](#). L'assetto che ne viene fuori mostra la necessità di regolare il fenomeno in modo uniforme e di prevedere regole chiare e trasparenti sia per gli operatori del settore sia per i consumatori, con la consapevolezza che tanto a livello di legislazione europea quanto quella interna ci si ritrovi ancora ad una fase ancora legata allo studio della realtà. Anche il Parlamento europeo si è occupato della *collaborative economy*, utilizzando quindi una definizione analoga a quella della Commissione, nello [studio *The Collaborative Economy. Impact and Potential of Collaborative Internet and Additive Manufacturing*](#) del dicembre 2015, nel quale è espressa la preoccupazione di adottare un approccio limitato del fenomeno e delle sue potenzialità dal punto di vista dello sviluppo economico e sociale, proponendosi di aiutare i *policymaker* che si trovano a fronteggiare dinamiche nuove ricche di opportunità.

Nei prossimi paragrafi saranno prese in considerazione le principali iniziative e proposte in materia di *sharing economy* avanzate recentemente tanto nel contesto europeo quanto in quello italiano.

3. La comunicazione della Commissione sul mercato unico digitale

Innanzitutto, la Commissione ha posto particolare attenzione al tema con l'avvio della consultazione pubblica di cui si è detto. È però intervenuta soprattutto attraverso l'elaborazione di un'Agenda europea per l'economia collaborativa da prevedersi all'interno della strategia di rinnovamento del *Digital Single Market*⁷. Infatti, all'interno della comunicazione *Migliorare il mercato unico: maggiori opportunità per i cittadini e le imprese* ([COM\(2015\), 550](#) del 28 ottobre 2015), la Commissione ha chiarito l'intenzione di voler favorire azioni finalizzate all'attuazione del mercato unico nel corso del 2016 attraverso una definizione degli orientamenti sulle modalità di applicazione del diritto UE vigente⁸ e degli eventuali vuoti normativi in questo nuovo settore economico nonché un monitoraggio continuo sullo sviluppo dell'economia collaborativa. La Commissione, riferendosi al fenomeno, parla di *economia collaborativa* definendola come "un complesso ecosistema di servizi a richiesta e di uso temporaneo di attività sulla base di scambi attraverso piattaforme online". Nello specifico, secondo la Commissione, il nuovo modello economico potrebbe assicurare una maggiore competitività garantendo ai consumatori una scelta più vasta e prezzi più bassi ai consumatori, opportunità di crescita alle imprese esistenti e alle *start up* innovative, accrescendo il livello di occupazione e favorendo una maggiore flessibilità dei lavoratori. Nella comunicazione, viene messo in evidenza come l'emersione di tale nuovo modello economico abbia tuttavia un'incidenza sui mercati esistenti creando attriti tra beni e servizi tradizionali. Per tali ragioni, tanto le imprese quanto i consumatori lamentano l'esistenza di un'incertezza normativa in merito all'applicazione delle norme in materia di protezione della

⁷ Per maggiori informazioni sulla strategia del Mercato unico digitale si rinvia al sito www.consilium.europa.eu/it/policies/digital-single-market-strategy.

⁸ In particolare, nella comunicazione la Commissione richiama la direttiva servizi, la direttiva sul commercio elettronico e la legislazione a tutela dei consumatori quali la direttiva sulle pratiche commerciali sleali, quella sulle clausole contrattuali e quella sui diritti dei consumatori.

riservatezza, fiscalità, licenze, norme in tema di sicurezza e salute, sicurezza sociale e tutela dell'occupazione e richiedono; pertanto, una regolamentazione chiara ed equilibrata in modo da consentire lo sviluppo di un'impresoria del nuovo modello di *business* e tutelare i lavoratori, i consumatori e gli altri interessi generali. La Commissione, dunque, inserisce l'analisi del ruolo delle piattaforme dell'economia collaborativa all'interno della questione della definizione di una strategia per la creazione di un mercato unico digitale: a tal proposito, auspica un'integrazione con studi settoriali, l'attiva collaborazione con gli operatori del mercato, i consumatori e le amministrazioni pubbliche e l'elaborazione di orientamenti sul modo in cui il diritto dell'UE dovrebbe applicarsi ai modelli di *business* dell'economia collaborativa e sulle relative disposizioni di diritto interno. Specifica, inoltre, che tali orientamenti dovranno essere basati sulla direttiva sui servizi, sulla direttiva *e-commerce*, sulla legislazione europea dei consumatori e sulle pertinenti disposizioni dei trattati istitutivi tenendo conto anche delle *best practices* internazionali. Al fine di non ostacolare lo sviluppo delle diverse forme di economia collaborativa, la Commissione si è posta una serie di obiettivi come quello di evitare che le normative degli Stati membri potessero contrastare con tale nuovo modello economico, di valutare in che modo debbano essere trattate eventuali lacune normative nonché di sviluppare un sistema di monitoraggio per controllare lo sviluppo dell'economia collaborativa a livello locale, nazionale, aziendale e settoriale.

4. Il parere del Comitato delle regioni

In base alla suddetta comunicazione della Commissione, il 4 dicembre 2015 il Comitato delle regioni (di seguito CoR), durante la 115^a sessione plenaria, ha approvato a maggioranza il [parere intitolato "La dimensione locale e regionale dell'economia della condivisione"](#). A partire dal maggio 2015, infatti, il CoR ha deciso di affrontare il tema della cd. *economia della condivisione* (EdC), tenendo conto del suo impatto sulla dimensione locale e regionale e affidando la predisposizione di tale parere ad un membro supplente della Commissione ECON (Commission for Economic Policy), Benedetta Brighenti, vice sindaco di Castelnuovo Rangone che ha raccolto, nei lavori preparatori, i contributi provenienti dal [Tavolo: piattaforme per la sharing economy](#). Attraverso il documento, il CoR si è posto l'obiettivo di delineare il punto della situazione a livello teorico sull'Edc, affrontando un dibattito sulle sue implicazioni a livello territoriale e sociale.

Pare opportuno, innanzitutto, sottolineare come l'attenzione al tema del nuovo modello di *business* sia stata data dal CoR, organo consultivo dell'Ue composto dai rappresentanti locali e regionali degli Stati membri, a dimostrare come una regolamentazione del fenomeno sia richiesta proprio a partire dal contesto nel quale si sviluppano le principali piattaforme della *sharing economy*.

Delineando adesso i punti cardine del parere, il Comitato pone particolare attenzione alla terminologia utilizzata per riferirsi al fenomeno: critica, infatti, la definizione di economia collaborativa utilizzata dalla Commissione nella comunicazione. Secondo il CoR, infatti, quest'ultima fa riferimento ai soli aspetti commerciali e di consumo dell'Edc trascurando, invece, quelli incentrati sui beni comuni e richiede dunque alla stessa di approfondire l'analisi delle varie forme dell'Edc e di fornirne definizioni diverse. Ritiene, infatti, che l'Edc si basi su modelli

sociali, nuovi o rimessi in auge e che, dunque, sia un concetto per sua natura innovativo e che, al suo interno, inglobi tutta una serie di fenomeni contraddistinti da alcuni tratti specifici tra cui: la non applicazione dei modelli economici classici basati sul cd. *homo oeconomicus*; la previsione di un approccio tipico delle piattaforme caratterizzato dall'importanza delle relazioni, fiducia e altre motivazioni di tipo non economico, fattori propulsivi all'interno della comunità e dunque incentrato anche su logiche sociali; l'utilizzo intensivo delle tecnologie digitali e della raccolta dati; la possibilità che alcune iniziative dell'Edc, in una dimensione locale, possono limitarsi all'uso o alla gestione condivisi di attivi materiali o a nuove forme di sistemi di *welfare peer-to-peer*.

Il CoR pone, inoltre, l'accento sulle diverse forme di EdC infatti, pur ricorrendo allo stesso paradigma sociale - ossia la collaborazione e la cooperazione - riconosce come tali forme siano differenti loro. In particolare ne profila due categorie principali: l'Edc in senso stretto o anche detto economia su richiesta (*on-demand economy*) e l'economia della messa in comune (*pooling economy*)⁹.

Considera, tuttavia, necessaria una regolamentazione degli aspetti commerciali dell'Edc attraverso approcci settoriali a livello UE al fine di garantire certezza giuridica e condizioni di concorrenza eque tra gli operatori del mercato soprattutto in materia di fiscalità. Inoltre, tutte le iniziative di regolamentazione debbono basarsi sul criterio delle dimensioni delle iniziative dell'Edc da assoggettare alle regole e, a tal proposito, le istituzioni e la legislazione dell'Ue dovrebbero offrire un quadro solido, orientamenti sul piano istituzionale e giuridico e un accesso permanente a consulenze e assistenza adeguata ai fini dell'attuazione di detta regolamentazione. Tuttavia, invita tutte le istituzioni Ue che si occupano dell'Edc ad adottare un approccio olistico nel trattare tale nuovo settore emergente coordinando i loro sforzi tramite una politica pubblica globale ed elaborando in collaborazione un'agenda di politica pubblica in materia dell'Edc. Infine, nel parere è messo in rilievo, come aveva già fatta la Commissione, come molti dei settori dell'Edc abbiano un impatto distortivo, soprattutto a livello locale e regionale, e dovrebbero essere regolamentati e disciplinati dagli enti locali e regionali nel rispetto del principio dell'autonomia locale per consentire a tali enti di adattare le imprese dell'Edc ai diversi contesti.

5. L'incidenza della sharing economy in Italia

Come traspare da una ricerca effettuata nel 2015¹⁰, il fenomeno della *sharing economy* sta assumendo anche in Italia dimensioni sempre più notevoli: lo scorso anno, sono state rilevate 186 piattaforme attive. Anche se vi è una crescita esponenziale del nuovo modello economico in tutti i settori, quelli che riscuotono maggiore successo nel nostro Paese sono quelli del *crowdfunding*¹¹ (che contano 69

⁹ Inoltre, il CoR specifica che all'interno dell'EdC in senso stretto vi sia l'economia dell'accesso e la *gig economy*; mentre nella *pooling economy* rientrano le forme di economia collaborativa e la *commoning economy*.

¹⁰ La ricerca è stata effettuata da Collaboriamo.org con il supporto di Phd Italia e ha riguardato la mappatura delle piattaforme di *sharing economy* presenti in Italia nel 2015. Per maggiori informazioni sulla ricerca si rimanda a www.collaboriamo.org/media/2015/11/Mappatura2015_00.pdf.

¹¹ Il *crowdfunding* è un nuovo modo di interpretare la raccolta fondi nell'era delle nuove tecnologie: l'idea è quella di raccogliere capitale da persone con interessi comuni al fine di realizzare

piattaforme attive), dei trasporti (22 piattaforme attive) e del turismo (17 attive). Si evince anche che la maggior parte di tali piattaforme siano *for profit* e solo l'1% di esse assuma una forma di tipo cooperativa. Tuttavia, nonostante la crescita che si registra di tali *start up*, molte di esse forniscono un servizio inattivo, in quanto non superano la soglia dei diecimila utenti. Il consueto Rapporto annuale del Censis ha dedicato una parte consistente al tema della *sharing economy* osservando come abbia rappresentato un indice di cambiamento rispetto al passato attraverso la rottura del legame tra il possesso del bene e il suo utilizzo. Secondo il Censis, è il *car-sharing*¹² il campo di applicazione che riscuote maggior successo: nel 2015, infatti, il 4% della popolazione, ossia circa 2 milioni di italiani, ha utilizzato piattaforme che offrono servizi di condivisione dei mezzi di trasporto privati e di mobilità delle persone. Anche il *coworking*, ossia gli spazi di lavoro di condivisione per periodi di tempo più o meno lunghi, è uno dei settori maggiormente sviluppati, infatti nell'ultimo anno ha coinvolto circa il 3% della popolazione che sale al 5% se si considerano i più giovani. Il *couchsurfing* - la messa a disposizione di posti letto su piattaforme *online* - riguarda lo 0,8% della popolazione, ma la percentuale sale al 2,5% se si considerano i *millennials*, cioè dei giovani tra i 18 e i 34 anni; il *crowdfunding*, invece, è stato utilizzato dall'1,2% della popolazione e dal 4,3% dei *millennials*.

Benché le percentuali si attestino su soglie ancora basse, sono, tuttavia, significative per spiegare il cambio di paradigma in atto. Difatti, la consapevolezza della crescita di piattaforme appartenenti al nuovo modello economico ha fatto sorgere anche in Italia la necessità di un intervento in materia. Oltre al citato caso del blocco di Uber-pop ordinato del Tribunale di Milano, un primo vero tentativo di regolamentazione è stato quello avanzato dalla Regione Lombardia che, a partire da ottobre 2015, ha legalizzato, nel settore dell'*home-sharing*, piattaforme quali Airbnb, includendo le sue attività in quelle non professionali previste dalla legge regionale sul turismo. La normativa ha stabilito degli standard da rispettare per le case registrate sulla piattaforma in materia di igiene, abitabilità e fasce di prezzo; inoltre ha reso possibile affittare fino a tre case utilizzando la piattaforma, registrando i clienti in Questura attraverso la sottoscrizione di un modulo *online* e richiedendo il pagamento della tassa di soggiorno.

6. Le proposte di legge all'esame del Parlamento

Un tentativo di regolamentazione e liberalizzazione di uno dei settori della *sharing economy*, tuttavia disatteso, era stato ricompreso all'interno del disegno di legge sulla concorrenza – che tra gli scopi si pone quello di liberalizzare e di apertura del mercato- approvato alla Camera lo scorso 7 ottobre ([A.C. 3012 – XVII Legislatura](#)) e adesso in commissione industria, commercio e turismo al Senato ([A.S. 2085 – XVII Legislatura](#)). Nel settore dei trasporti, aveva previsto la possibilità di regolamentare la piattaforma Uber in particolare eliminando il divieto per gli autisti di

un progetto attraverso l'utilizzo di Internet. Per un approfondimento sul tema si rimanda a I. Pais, P. Peretti, C. Spinelli, *Crowdfunding: La via collaborativa all'imprenditorialità*, Egea, 2014.

¹² In Italia, il servizio più noto è quello di Enjoy, una società di Eni che propone tale servizio nelle città italiane di Roma, Firenze, Milano e Torino, mettendo a disposizione oltre 2.200 automobili per circa 350 mila utenti registrati fino al settembre scorso. L'azienda ha inoltre proposto un servizio di *scooter sharing*, attivo dallo scorso luglio nella città di Milano con una disponibilità di 150 scooter.

Uber e di altri servizi con noleggino di tornare in garage del Comune nel quale hanno ottenuto la licenza prima prendere un nuovo cliente. Tuttavia, in seguito alle numerose proteste delle associazioni di categoria dei tassisti, è stato difatti stralciato l'articolo tacciandolo ancora una volta di concorrenza sleale. Il governo ha promesso di rinviare la regolamentazione di Uber, demandandola, insieme alle norme concernenti il noleggino con conducente (ncc), ad una futura legge delega. Anche nel settore delle piattaforme che operano nel turismo, tentativi di liberalizzazione del settore sono falliti. Al contrario, sul ddl approvato alla Camera, vi è stato grande consenso sulla cd. norma anti-Booking che consente agli hotel di applicare tariffe più basse da quelle pubblicate da piattaforme *online* come Booking o Expedia. Una decisione in tal senso contrasta con l'idea di voler favorire le piattaforme della *sharing economy* e quindi, come hanno evidenziato anche i sostenitori di Booking, con l'obiettivo della creazione di un mercato unico digitale.¹³

Nonostante i tentativi, fino ad oggi sono mancate leggi *ad hoc* in materia di *sharing economy* con lo scopo di armonizzare e di prevedere una disciplina specifica per il nuovo modello economico. Si deve all'Intergruppo parlamentare Innovazione¹⁴, il primo intervento legislativo in materia. Gli esponenti dello stesso hanno, infatti, depositato in entrambi i rami del Parlamento due proposte di legge con contenuti sostanzialmente analoghi in materia.

Alla Camera, la proposta di legge denominata "*Disciplina delle piattaforme digitali per la condivisione di beni e servizi e disposizioni per la promozione dell'economia della condivisione*" (A.C. 3564 – XVII Legislatura), depositata il 27 gennaio 2016, è stata presentata nel corso della conferenza stampa che si è svolta alla Camera lo scorso 2 marzo e i suoi promotori sono stati deputati appartenenti a diversi schieramenti politici: Antonio Palmieri (Fi), Veronica Tentori (Pd), Ivan Catalano (Misto) e Stefano Quintarelli (Misto). Battezzata anche come *Sharing Economy Act* (SEA), dal 3 maggio la proposta è passata alle esame delle commissioni congiunte Trasporti (IX) e Attività Produttive (X) ed è sottoposta ad una consultazione pubblica aperta dal 2 marzo al 31 maggio 2016 - coordinata dall'[Associazione Stati Generali dell'Innovazione](#) che si avvale della piattaforma Making Speeches Talk di [Open Evidence](#), a dimostrazione che il testo è aperto a eventuali cambiamenti. Lo scopo della proposta, come si evince dall'art.1, è quello di prevedere strumenti finalizzati a garantire "la trasparenza, l'equità fiscale, la leale concorrenza e la tutela dei consumatori". Diversamente dalla distinzione terminologica compiuta dal CoR nel parere, nel testo di legge sono usati indistintamente i termini di *sharing economy*,

¹³ In una direzione opposta a quella del Parlamento italiano, la Commissione europea ha adottato lo scorso 2 Giugno alcune Linee guida, di cui si dirà nell'ultimo paragrafo, che prevedono l'adozione di interventi, da parte degli Stati membri, che mirano a favorire lo sviluppo del nuovo modello di *business*, in particolare attraverso la previsione di porre divieti assoluti alle piattaforme dell'economia collaborativa.

¹⁴ L'Intergruppo Innovazione è una libera associazione di parlamentari, appartenenti a tutti i gruppi politici, che ha come obiettivo quello di promuovere l'innovazione tecnologica in Parlamento e nel Paese. È una libera associazione i cui principali mezzi di lavoro sono un gruppo di discussione *online* ed uno spazio nel *cloud* per sondaggi e per la redazione collaborativa di documenti. Dalla discussione *online* nascono atti parlamentari (quali emendamenti, interpellanze ed interrogazioni, ordini del giorno, risoluzioni, ecc.) che possono essere presentati, in gruppo o individualmente, dai singoli membri dell'intergruppo che le condividono. Le proposte che nascono dai membri dell'Intergruppo hanno come oggetto specifici ambiti dell'innovazione tecnologica. Per maggiori informazioni sull'Intergruppo parlamentare innovazione si rimanda al sito www.parlamentari.org.

economia collaborativa, economia della condivisione anche se, l'art. 2¹⁵, fornisce una definizione di quest'ultima come quella "generata dall'allocazione ottimizzata e condivisa delle risorse di spazio, tempo, beni e servizi tramite piattaforme digitali". È, tuttavia, specificato, come tale attività si riferisca soltanto agli abilitatori che mettono in contatto gli utenti a cui appartengono i beni che generano valore sulla piattaforma, escludendo piattaforme che si avvalgono di operatori professionali come fa ad esempio Uber. Inoltre, la stessa disposizione contiene un'ulteriore specificazione importante al fine di comprendere e regolamentare un mercato crescente come quello caratterizzato dai servizi offerti dal nuovo modello di business: l'inesistenza di un rapporto di lavoro subordinato tra gestori e utenti. In questo modo, il lavoratore può scegliere indipendentemente l'offerta che risulta più competitiva e, al contempo, il gestore non deve e non può imporre vincoli al lavoro sulla propria piattaforma.

Dunque, le piattaforme che rientrano nella definizione, dovranno iscriversi al *Registro elettronico nazionale delle piattaforme digitali dell'economia della condivisione* istituito presso l'Autorità per la concorrenza e il mercato (AGCM) che, nella prospettiva della legge, ha il compito di regolare e vigilare sull'attività delle piattaforme digitali dell'economia della condivisione. Alla stessa Autorità, nell'ottica del ddl, le piattaforme dovranno sottoporre un documento di politica aziendale, soggetto al suo parere vincolante ed eventualmente alla sua approvazione anche attraverso il silenzio assenso. L'art. 4 del ddl prevede che il documento debba includere le condizioni contrattuali tra la piattaforma digitale e gli utenti e specifica tuttavia che non possa contenere alcune tipologie di previsioni¹⁶. Altro aspetto fondamentale è che le eventuali transazioni in denaro operate tramite le piattaforme debbano avvenire esclusivamente attraverso sistemi di pagamento elettronico e prevede modalità di registrazione univoche per tutti gli utenti al fine di evitare la creazione di profili falsi o non riconducibili all'effettivo titolare: a tal proposito, è stabilito l'obbligo di indicare le generalità degli utenti e in particolare i dati anagrafici, la residenza e il codice fiscale. Il documento di politica aziendale informa anche gli utenti sulle eventuali coperture assicurative richieste per l'esercizio delle

¹⁵ L'art. 2 del ddl specifica anche i termini di: *gestore*, il soggetto privato o pubblico che gestisce la piattaforma digitale; *utente operatore*, il soggetto privato o pubblico che attraverso la piattaforma digitale opera erogando un servizio o condividendo un proprio bene; *utente fruitore*, il soggetto privato o pubblico che attraverso la piattaforma digitale utilizza il servizio erogato o il bene condiviso dall'utente operatore; *utente*, l'utente operatore o l'utente fruitore.

¹⁶ In particolare, l'art. 4, fa riferimento alle clausole che impongono, anche indirettamente:

- a) all'utente operatore ogni forma di esclusiva o di trattamento preferenziale in favore del gestore;
- b) il controllo dell'esecuzione della prestazione dell'utente operatore, anche tramite apparati o sistemi hardware o software;
- c) la fissazione di tariffe obbligatorie per gli utenti operatori;
- d) l'esclusione dell'utente operatore dall'accesso alla piattaforma digitale del gestore o la sua penalizzazione nella presentazione della sua offerta agli utenti fruitori per motivazioni non gravi e oggettive;
- e) la cessione gratuita non revocabile da parte dell'utente operatore di propri diritti d'autore;
- f) all'utente operatore il divieto di acquisizione e di utilizzo di informazioni pubbliche del gestore che non siano tutelate da adeguate misure tecniche di protezione;
- g) l'obbligo di promozione dei servizi del gestore da parte dell'utente operatore;
- h) il divieto di commento critico del gestore da parte dell'utente operatore;
- i) la condivisione con altri utenti operatori di informazioni, giudizi e analisi;
- l) l'obbligo di fornire il consenso a cedere a terzi qualunque dato utente di all'articolo 7.

attività svolte tramite la piattaforma digitale e sulle polizze assicurative già stipulate dal gestore e su quelle eventualmente stipulabili, a condizioni agevolate, dagli utenti operatori, a seguito di accordi tra il gestore e la società di assicurazione.

Inoltre, la proposta di legge si concentra sul tema della fiscalità, considerato come fondamentale anche dal CoR nel parere. A tal proposito, l'art. 5 prevede una distinzione tra chi svolge micro attività non professionale ad integrazione del proprio reddito da lavoro, e che dunque ha un guadagno inferiore ai 10 mila euro, e chi opera a livello professionale a tutti gli effetti. In quest'ultimo caso, se i gestori delle piattaforme percepiscono un reddito che non supera i 10 mila euro pagano un'aliquota fissa del 10 per cento per le transazioni; nel caso di quelli superiori a tale cifra, invece, si considera che debbano essere cumulati con i redditi da lavoro dipendente o da lavoro autonomo e a essi si applica l'aliquota corrispondente.

Inoltre, il ddl prevede l'adozione di misure annuali per la diffusione dell'economia della condivisione, al fine di rimuovere gli ostacoli di carattere normativo o amministrativo e di favorire una leale concorrenza e la tutela dei consumatori.

L'art. 7 definisce le disposizioni in materia di tutela della riservatezza da rispettare, in particolare prevede che: le piattaforme digitali debbano garantire la messa a disposizione di ciascun utente di uno strumento *online* di verifica, modifica, obliterazione, cancellazione e prelievo dei propri dati utente nonché la possibilità di cancellare definitivamente, con una sola operazione, tutti i dati memorizzati all'interno del profilo dell'utente. Viene, inoltre, vietata l'analisi automatica dei contenuti di documenti dei messaggi scambiati dagli utenti, nonché dei dati utente.

In linea con quanto auspicato dal CoR in merito all'importanza del contesto locale nell'ambito dell'economia della condivisione, il testo prevede, all'art. 8, la predisposizione di linee guida da parte del Ministro dello Sviluppo economico, insieme a quello per la Semplificazione e la pubblica amministrazione (sentite l'AGCM e l'Associazione nazionale dei comuni italiani), destinate agli enti locali, al fine di valorizzare e diffondere le buone pratiche nell'ambito dell'economia della condivisione al fine dell'attuazione di processi di condivisioni anche nella pubblica amministrazione.

Vengono invece attribuiti compiti di monitoraggio all'ISTAT al fine di analizzare lo sviluppo e l'evoluzione dell'economia della condivisione e di valutarne l'efficacia delle relative azioni regolatorie. Nello specifico, l'art. 9 prevede che debba occuparsi di raccogliere e analizzare i dati relativi: al numero di utenti, alle attività svolte e ai relativi importi, nonché alla tipologia di beni e servizi utilizzati, aggregati su base comunale¹⁷.

L'ultimo aspetto da mettere in rilievo della proposta è il sistema dei controlli e delle sanzioni, in cui il ruolo principale è fornito dall'AGCOM. A tal proposito infatti, l'art. 10 prevede che qualora l'Autorità riscontrasse che l'attività di una piattaforma digitale non sia iscritta nel Registro, possa porre diffida al gestore a sospendere tempestivamente tale attività, fino al perfezionamento dell'iscrizione. Inoltre, il gestore che non adempie nel termine indicato è soggetto a una sanzione amministrativa pecuniaria fino al 25 per cento del fatturato del periodo durante il

¹⁷ Il comma 2 dell'art. 9 prevede, inoltre, che l'ISTAT sentita l'Agenzia per l'Italia digitale, predisponesse lo standard di comunicazione dei dati di cui comma 1, ai fini dell'archiviazione telematica degli stessi.

quale ha esercitato l'attività in assenza di iscrizione e l'esercizio dell'attività rimane sospeso sino ad adempimento.

Analizzando adesso la proposta di legge presentata al Senato lo scorso 3 marzo, contenente "*Disposizioni in materia di sharing economy*" ([A.S. 2268 – XVII Legislatura](#)), innanzitutto c'è da rilevare come, analogamente a quanto accaduto alla Camera, si sia fatto suo promotore un esponente, Mauro Del Barba (Pd), appartenente sempre all'Integrgruppo Innovazione. Il fine del ddl, che si ritrova all'art. 1, è ancora una volta quello di regolamentare il settore per raggiungere obiettivi di innovazione sociale e risparmio della spesa. Tuttavia, diversamente dal testo presentato alla Camera, nel testo viene data una definizione non di *economia della condivisione* ma di *sharing economy* intesa come l'attività economica nella quale un condividente ed uno o più fruitori, attraverso portali di condivisione, condividono tra loro l'utilizzazione di beni e/o l'erogazione di servizi, ottimizzandone lo sfruttamento¹⁸. Infatti, diversamente dalla proposta depositata alla Camera, al Senato si parla espressamente di *portali di condivisione* che mettono in contatto condividenti e fruitori e che si sostanziano nei siti *web* o nelle applicazioni degli *smartphone*, a dimostrare come il nuovo modello economico si leghi ad una società sempre più connessa e digitalizzata. L'art. 3 si occupa espressamente di disciplinare tali portali prevedendo che le eventuali transazioni debbano avvenire attraverso sistemi di pagamento elettronici, modalità di registrazioni univoche per evitare la creazione di profili falsi e che i gestori degli stessi debbano assicurare il rispetto della tutela alla riservatezza. I poteri di vigilanza rispetto ai portali di condivisione spettano all'Autorità di garanzia per la concorrenza e il mercato che si prevede debba comunicare al Parlamento, nell'ambito di una relazione annuale, la sua attività in materia di vigilanza. Tuttavia, l'istituzione del *Registro nazionale on line dei portali di condivisione e dei condividenti* nell'ottica della legge presentata al Senato, diversamente dalla Camera, sarà prevista presso il Ministero dello Sviluppo economico e non all'AGCM. Il ddl prevede poi delle regole finalizzate a tutelare sia il fruitore, che è tenuto a rispettare standard di sicurezza e igiene e il rispetto della normativa sulla responsabilità civile, sia la concorrenza - attraverso l'indicazione di limiti minimi e massimi temporali e/o di reddito consentiti nell'anno solare per l'attività di condivisione - da indicarsi in un regolamento del Ministero dello sviluppo economico sentita l'AGCM, e la tracciabilità dei pagamenti elettronici. Infine, anche in questo caso, ci si è preoccupati di considerare l'aspetto fiscale prevedendo nello specifico che i proventi derivanti dalla condivisione concorrano alla formazione del reddito del condividente solo se superino la somma dei 10 mila euro nell'anno solare¹⁹ e l'accesso ad un trattamento fiscale agevolato attraverso l'iscrizione al Regime *online* di cui si è detto.

¹⁸ La definizione di *sharing economy* si ritrova all'art. 2 in cui sono anche ricomprese quelle di: *condividente*, il soggetto, persona fisica o giuridica, che condivide l'utilizzazione di uno o più beni di cui è esclusivo proprietario ovvero titolare di altro diritto reale o personale gravante sugli stessi, compatibile con l'uso condiviso dei medesimi oppure l'erogazione di uno o più servizi prestati dal medesimo; *fruitore*: il soggetto, persona fisica o giuridica, che utilizza il bene e/o fruisce del servizio messo a disposizione dal condividente; *condivisione* intesa come qualsiasi utilizzazione o fruizione in forma condivisa di un bene e/o servizio, da parte di due o più soggetti; *portali di condivisione* ossia lo spazio virtuale gestito da un soggetto, finalizzato ad agevolare o promuovere la condivisione di beni e/o la fruizione di servizi attraverso la figura del *gestore di portale di condivisione*.

¹⁹ L'art. 7 prevede che tali proventi, fino alla concorrenza della somma di 10.000 euro, siano soggetti ad un'imposta sostitutiva del 10 per cento.

7. Conclusioni: aspetti critici e prospettive della sharing economy

Nei paragrafi precedenti, è stato messo in luce come la *sharing economy* intesa come nuovo modello di consumo, proponga un diverso modo di soddisfare alcuni bisogni dei consumatori e incida anche sull'offerta delle imprese determinando cambiamenti non solo dal punto di vista economico ma anche sociale e culturale. In tal senso, si è visto come possa risolvere alcune delle problematiche alla base della crisi economica creando nuove opportunità di lavoro e permettendo forme di risparmio piuttosto che di consumo come, invece, accade nei modelli economici tradizionali. Tuttavia, c'è da rilevare come subisca anche numerose critiche. Come si evince dall'analisi delle diverse forme assunte dal nuovo modello economico e dalle iniziative recentemente avanzate per regolamentarlo, i punti cardine sui quali si fonda la *sharing economy* possono essere raggruppati nei seguenti: la tecnologia in quanto è grazie ad essa che si rende possibile l'accesso a un determinato bene o servizio in modo semplice e immediato; la non possessione dei beni dal momento che i beni e servizi non sono offerti dall'azienda, che organizza e gestisce le piattaforme, ma dalle persone che fanno parte della community della piattaforma; infine, le persone perché il successo delle piattaforme sta nel mettere in contatto persone con stessi interessi in modo di creare vantaggi sia in termini economici che esperienziali.

Tuttavia, questi stessi elementi comportano anche dei rischi e problemi dato che le aziende non possiedono i beni oggetto della condivisione hanno dei costi fissi esigui ma un elevato potere di accumulo di capitale, che può trasformare queste le stesse in veri e propri monopolisti, scoraggiando l'ingresso agli altri concorrenti. Inoltre, attraverso tali piattaforme, molti individui trasformano il servizio offerto in un lavoro mentre le aziende continuano a trattare come autonomo un lavoro che si presenta come subordinato e quindi non assicurano abbastanza sicurezza e forme di garanzie ai propri lavoratori. Infine, tutte le piattaforme utilizzano e raccolgono i dati relativi ai propri utenti generando dei rischi per la tutela della *privacy*.

Tutte le iniziative che sono state considerate sia nel contesto europeo sia in quello interno tentano proprio di dare risoluzione a tali problematiche attraverso una regolamentazione del settore. In particolare, come si è visto, l'iniziativa legislativa avanzata dall'Intergruppo parlamentare in Italia, si preoccupa soprattutto di prevedere regole specifiche in tema di fiscalità senza le quali potrebbero facilmente crearsi problemi di concorrenza sleale tra gli operatori tradizionali e i "nuovi" operanti sulle piattaforme dell'economia della condivisione.

Occorrerà adesso attendere le prossime tappe sulla questione tanto nel contesto nazionale²⁰ quanto in quello europeo considerando che lo scorso 12 febbraio 2016 alcune aziende di *sharing economy* hanno sottoscritto una lettera aperta al Presidente del Consiglio dell'Unione europea, Mark Rutte, chiedendo l'elaborazione di una strategia unica da applicarsi in tutti gli Stati membri in materia. Rilevante è anche la [collaborazione tra la piattaforma Uber e l'Associazione Internazionale dei Macchinisti](#) iniziata a New York a metà maggio scorso: un accordo finalizzato a tutelare gli interessi dei circa 35 mila autisti di Uber della città, in quanto, portando alla nascita di

²⁰ Occorre, infatti, attendere l'esito della consultazione pubblica alla quale è soggetta la proposta di legge della Camera di cui si è detto da cui si ricaveranno sicuramente ulteriori contributi sulla questione.

un'associazione, offrirà ai dipendenti assistenza più completa e salari più alti e richiederà una tassa di adesione. Analogamente anche la Commissione europea, è tornata ad occuparsi del tema con l'adozione di Linee guida destinate ad applicarsi negli Stati membri per la regolamentazione del settore. Le Linee guida, contenute nella Comunicazione *Un' Agenda europea per l'economia collaborativa* ([COM\(2016\), 356](#) del 2 Giugno 2016), pur non essendo vincolanti dovrebbero avere lo scopo di armonizzare le legislazioni degli Stati membri, orientandoli verso alcuni principi. Tra i criteri maggiormente rilevanti spicca quello di operare una distinzione tra i soggetti che utilizzano le piattaforme di economia collaborativa per svolgere un'attività professionale da chi invece le utilizza solo sporadicamente. Consapevole del successo dell'economia collaborativa che soltanto nel 2015 ha prodotto 28 miliardi di euro e che tale trend aumenterà nei prossimi anni, la Commissione, da un lato, ha auspicato che tutte le entrate provenienti dalle piattaforme dovranno essere tassate – prevedendo una collaborazione tra i soggetti gestori delle piattaforme con le autorità fiscali dei singoli Stati – dall'altro, a difesa del nuovo modello economico, ha sottolineato come proibire in modo assoluto piattaforme come Airbnb o Uber devono essere usate soltanto come *extrema ratio*²¹.

Dall'analisi dei numerosi e recenti interventi presi in considerazione, è indubbio che, da più fronti, emerge un'esigenza sempre più forte di regolamentazione della nuova tipologia di realtà economica.

²¹ La Commissione auspica che soltanto nel caso in cui ricorrano esigenze di pubblica utilità per salvaguardare interessi di carattere generale, sia possibile proibire le piattaforme di economia collaborativa.