

# ***Sharing economy: l'esperienza italiana della XVII legislatura alla luce degli orientamenti europei\****

Guido d'Ippolito

## **Abstract:**

L'articolo esamina due proposte in materia di *sharing economy* presentate al Parlamento italiano nel corso della XVII legislatura. Premessa una ricostruzione generale in materia di *sharing economy*, con particolare riferimento al ruolo delle piattaforme digitali, si passerà all'esame delle proposte di legge nn. 3564 alla Camera dei Deputati e 2268 al Senato della Repubblica. Al fine di permettere un'analisi più approfondita, utile per divenire la base di nuove riflessioni e ulteriori proposte di legge nel corso della XVIII legislatura, le due proposte italiane sono esaminate anche alla luce dei criteri individuati nel 2016 dalla Comunicazione della Commissione europea su: «*Un'agenda europea per l'economia collaborativa*».

The article examines the new economic system known as sharing economy, particularly referring to two Italian bills pending during the 17<sup>th</sup> legislature: nn. 3564 at the Camera dei Deputati and 2268 at the Senato della Repubblica. Starting from the role of the digital platforms, the two bills are analysed comparing them to the guidance expressed in 2016 by the European Commission in to the Communication on "A European agenda for the collaborative economy".

## **Sommario**

1. Introduzione - 1.1. La comunicazione della Commissione europea e i soggetti della *sharing economy* - 1.2. La necessità di un intervento normativo - 2. I soggetti della *sharing economy* - 3. Le piattaforme digitali - 3.1. La ricerca di un *level playing field* - 3.2. La responsabilità degli intermediari - 4. L'esperienza italiana - 4.1. La proposta alla Camera dei Deputati - 4.1.1. Regime autorizzatorio e "documento di politica aziendale" - 4.1.2. Fiscalità e protezione dei dati personali - 4.1.3. Incentivi alla *sharing economy* - 4.2. La proposta al Senato della Repubblica - 4.2.1. Regime autorizzatorio e condizioni contrattuali - 4.2.2. Tutele in materia alimentare, trattamento fiscale e misure di incentivo - 5. Un'agenda europea per l'economia collaborativa - 5.1. Autorizzazioni e licenze - 5.2. Prestatori di servizi professionali, non professionali e responsabilità delle piattaforme - 5.3. Applicazione delle normative a tutela di consumatori e utenti - 5.4. Rapporto di lavoro e fiscalità - 6. Conclusioni

Keywords: Sharing economy, Economia collaborativa, Digital platforms, Parlamento italiano, Commissione UE

---

\* L'articolo è stato sottoposto, in conformità al regolamento della Rivista, a referaggio a "doppio cieco".

## 1. Introduzione

Tra le sfide più complesse e innovative che il diritto dei giorni nostri è chiamato ad affrontare vi è senza dubbio quella della c.d. *sharing economy*, anche tradotta come “economia collaborativa”<sup>1</sup>.

In senso generale il concetto di *sharing economy* fa riferimento a un «nuovo modello economico e culturale [...] basato sull'utilizzo e sullo scambio di beni e servizi piuttosto che sul loro acquisto»<sup>2</sup>. Elemento centrale è quindi la condivisione di un bene o un servizio, messo a disposizione di una moltitudine di soggetti, spostando quindi l'attenzione dall'istituto della proprietà a quello dell'accesso<sup>3</sup>.

A partire da tale nucleo centrale, questo nuovo modello economico si è esteso facendo del termine *sharing economy* un'etichetta generale (*umbrella term*) riassuntiva di più fenomeni coinvolgenti attività di scambio di beni e servizi in senso ampio. In questo modo, l'espressione *sharing economy* può essere usata per far riferimento ai «modelli imprenditoriali in cui le attività sono facilitate da piattaforme di collaborazione che creano un mercato aperto di beni o servizi spesso forniti da privati»<sup>4</sup>.

Dunque, solo la condivisione, come anche lo scambio o la cessione di beni, non sembrerebbe attività sufficiente per poter parlare di *sharing economy* o, quanto meno, non sembrerebbe un'attività a tal punto nuova o significativa da modificare in modo evidente le dinamiche sociali e attirare così l'attenzione dei giuristi. L'ulteriore elemento di cui si ha bisogno per passare dalla semplice messa a disposizione di un bene – che sia a titolo oneroso o gratuito, con un contratto di permuta piuttosto che di vendita o altro

<sup>1</sup> Sebbene le due terminologie siano qui usate indifferentemente, è opportuno ricordare che tali termini non sono esattamente sovrapponibili. Col termine “economia collaborativa” si intende infatti «un sistema economico di reti e mercati decentralizzati che libera e abilita il valore di risorse sottoutilizzate creando una corrispondenza tra chi dispone e chi ha bisogno delle risorse senza ricorrere ad intermediari tradizionali». Diversamente, il concetto di *sharing economy* è più ampio individuando «un sistema economico basato sulla condivisione di beni o servizi sottoutilizzati, gratuitamente o a pagamento, effettuato direttamente dai singoli». Si veda a tal riguardo: N. Rampazzo, *Rifkin e Uber. Dall'età dell'accesso all'economia dell'eccesso*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 6, 2015, 957 ss.

<sup>2</sup> Proposta di legge, atto Camera n. 3564, *Disciplina delle piattaforme digitali per la condivisione di beni e servizi e disposizioni per la promozione dell'economia della condivisione*, presentata il 27 gennaio 2016 e disponibile al seguente link: [www.camera.it/leg17/126?idDocumento=3564](http://www.camera.it/leg17/126?idDocumento=3564)

<sup>3</sup> «Appare fortemente in crisi, come buona parte degli istituti giuridici statici e meno flessibili all'innovazione anche concettuale, il paradigma proprietario esclusivo ed assoluto, insidiato dal prepotente affermarsi dell'utilità diffusa del bene, dell'economia orizzontale e dematerializzata della condivisione o “à la demande”, della (talvolta fittizia) disintermediazione, della semplificazione di processi preesistenti (autentico motivo di successo), del consumo collaborativo e delle disruptive technologies»: così N. Rampazzo, *op. cit.*, 957 ss. Si assiste qui a un altro aspetto del passaggio dall'era della proprietà all'era dell'accesso, sulla cui tematica si rinvia a J. Rifkin, *The age of access: The new culture of hypercapitalism, Where all of life is a paid-for experience*, New York, 2000; S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, Bari, 2013, 105 ss.

<sup>4</sup> 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*, 2 giugno 2016, COM(2016) 356 final, 3, reperibile al link: [www.ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/IT/1-2016-356-IT-F1-1.PDF](http://www.ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/IT/1-2016-356-IT-F1-1.PDF)

schema contrattuale<sup>5</sup> – alla nuova “economia della condivisione” o “collaborativa”<sup>6</sup> è infatti l’utilizzo di Internet<sup>7</sup> in generale e delle piattaforme digitali in particolare.

Internet – e la realtà interattiva che si è creata dal c.d. Web 2.0 in poi insieme al fenomeno della disintermediazione – è dunque quel fattore abilitante di nuove forme di interazione sociale, rapporti o scambi economici<sup>8</sup>. Più nello specifico, il sempre più ampio utilizzo delle piattaforme digitali o *social* abilita una condivisione che, riprendendo la terminologia propria dei sistemi c.d. *peer to peer* (P2P), avviene tra “pari” (*peer*), ossia tra soggetti privati posti su uno stesso piano. Questo ha ovvie ripercussioni sulla disciplina consumeristica, basata sulla presenza di un soggetto professionista e un consumatore posti su piani diversi, e fa emergere la figura di un nuovo soggetto, intermedio tra i due: il c.d. *prosumer*<sup>9</sup>.

È quindi la presenza delle cc.dd. piattaforme digitali ad essere quel *quid pluris* che crea un fenomeno *disruptive* sia dal punto di vista economico che giuridico e, quindi, sociale. Infine, è importante osservare come tale sistema economico si innesti sulle nuove dinamiche sociali create da Internet e, in particolare, fa proprio un meccanismo di concorrenza basato sulla *business reputation*. In altre parole, la reputazione digitale dei soggetti coinvolti nella *sharing economy*, attraverso il meccanismo dei *feedback*, acquisisce un suo valore economico che contribuisce alle diffusione delle informazioni<sup>10</sup>.

### 1.1. La comunicazione della Commissione europea e i soggetti della *sharing economy*

Rilevante in materia è la Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni su

---

<sup>5</sup> Per un approfondimento su tali aspetti si veda D. Di Sabato, *La prassi contrattuale nella sharing economy*, in *Rivista di diritto dell'impresa*, 3, 2016, 451 ss.

<sup>6</sup> L'economia collaborativa può essere definita in diverso modo, anche al fine di focalizzare l'attenzione su un elemento piuttosto che un altro. Avremo così la *peer economy* in senso stretto, che sottolinea come lo scambio o la condivisione avviene tra soggetti privati posti sullo stesso piano e non più tra un soggetto professionista e un consumatore tra i quali sussiste una asimmetria informativa, oppure ancora una *collaborative economy*, *collaborative consumption*. A. Quarta, *Il diritto dei consumatori ai tempi della peer economy. Prestatori di servizi e prosumers: primi spunti*, in *Europa e Diritto Privato*, 2, 1 giugno 2017, 667 ss.

<sup>7</sup> In generale, sul rapporto tra Internet e diritto si vedano, da ultimo: T. E. Frosini, *Internet e democrazia*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, Milano, anno XXXII, 4-5, 2017, 657 ss.; O. Pollicino – T. E. Frosini – E. Apa – M. Bassini (a cura di), *Diritti e libertà in internet*, Milano, 2017; F. Faini – S. Pietropaoli, *Scienza giuridica e tecnologie informatiche*, Torino, 2017.

<sup>8</sup> Secondo lo studio svolto dalla Fondazione Nesta l'economia collaborativa può essere intesa come un modello di produzione, scambio e consumo tramite la rete Internet «to connect distributed groups of people to make better use of goods, skills and other useful things». Così K. Stokes - E. Clarence - L. Anderson - A. Rinne, *Making Sense of the UK Collaborative Economy*, 2014, disponibile al sito: [www.nesta.org.uk/publications/making-sense-uk-collaborative-economy](http://www.nesta.org.uk/publications/making-sense-uk-collaborative-economy)

<sup>9</sup> A. Quarta, *op. cit.*, 667 ss.

<sup>10</sup> N. Rampazzo, *op. cit.*, 957 ss.; Con specifico riferimento al settore del diritto d'autore on line e i cc.dd. *User Generated Content*, sia consentito rinviare a G. d'Ippolito, *L'esigenza di un nuovo bilanciamento per il diritto d'autore: gli user generated content e l'ipotesi di un'eccezione per le opere creative e trasformative*, in *Cyberspazio e diritto*, 3, 2017, 513 ss.

Un'agenda europea per l'economia collaborativa del 2 giugno 2016<sup>11</sup>.

All'interno di questo documento, che si preoccupa di delineare i contorni di quei modelli imprenditoriali «in cui le attività sono facilitate da piattaforme di collaborazione che creano un mercato aperto per l'uso temporaneo di beni o servizi spesso forniti da privati»<sup>12</sup>, si identificano i soggetti protagonisti della *sharing economy*, ossia: i) i prestatori di servizi, solitamente soggetti privati che condividono beni, risorse, tempo e/o competenze ma anche soggetti professionali (e quindi «prestatori di servizi professionali») che si avvalgono della piattaforma per massimizzare la loro attività; ii) gli utenti, che ponendosi come polo alternativo nel rapporto con i prestatori usufruiscono dei beni e servizi da questi messi a disposizione; iii) infine, tra queste due prime categorie vi sono i nuovi soggetti “intermediari”, ossia le piattaforme *on line* che mettono in comunicazione prestatori e utenti e che agevolano le transazioni tra di essi e, per questo, definite anche «piattaforme di collaborazione».

Questo nuovo modello economico, che riscopre il ruolo degli scambi tra pari tramite le piattaforme digitali, si impone sempre più come centrale nelle attuali dinamiche sociali ed è rinvenibile in modo trasversale in molti settori produttivi: dall'acquisto *on line* di beni ceduti dai privati tramite piattaforme come Subito.it ai numerosi servizi di trasporto basato sulla condivisione di un'auto o una bicicletta (si pensi a servizi ormai noti come Uber, Car2Go, Enjoy, Obike, FlixBus solo per citare i più famosi), fino a nuove forme di consegna del cibo a domicilio (Foodora, Deliveroo o JustEat) o di condivisione di luoghi di cucina come per gli *home restaurants* e molto altro ancora.

In particolare, la Comunicazione della Commissione europea individua cinque settori in cui l'economia collaborativa risulta più rilevante: quello degli alloggi o, meglio, delle locazioni a breve termine (si pensi a servizi come Booking o Airbnb o in generale a servizi di c.d. *CouchSurfing*); quello del trasporto di persone; dei servizi tecnici; professionali (per esempio Patreon); e di finanza collaborativa (famosi sono Kickstarter o Indiegogo)<sup>13</sup>.

## **1.2. La necessità di un intervento normativo**

Definito il fenomeno, resta da chiarire sotto quali profili l'economia collaborativa sembrerebbe bisognosa di un intervento di tipo normativo.

In primo luogo, nel caso in cui gli scambi attraverso piattaforme digitali siano posti in essere tra “pari”, ossia tra soggetti privati al di fuori della loro attività professionale, risulterebbe inapplicabile la disciplina consumeristica con le sue garanzie e tutele nei

---

<sup>11</sup> 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*, 2 giugno 2016, COM(2016) 356 final, reperibile al link: [www.ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/IT/1-2016-356-IT-F1-1.PDF](http://www.ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/IT/1-2016-356-IT-F1-1.PDF)

<sup>12</sup> *Ibid.*, 3: «l'espressione “economia collaborativa” si riferisce ai modelli imprenditoriali in cui le attività sono facilitate da piattaforme di collaborazione che creano un mercato aperto per l'uso temporaneo di beni o servizi spesso forniti da privati».

<sup>13</sup> *Ibid.*, 2.

confronti del consumatore quale soggetto debole del rapporto<sup>14</sup>.

Ciononostante anche nel caso in cui gli scambi avvengano tra un soggetto professionale e uno non professionale, non è sempre agevole applicare le tutele relative alla leale concorrenza, la trasparenza e neutralità dei servizi offerti, alle norme in materia di lavoro, fisco, tutela della salute in ambito alimentare e così via. La sfida diventa quindi identificare le caratteristiche e i contorni delle relazioni e attività veicolate dalle piattaforme digitali al fine di sussumerle in una certa normativa. Cosa, questa, non sempre agevole.

Da tali criticità emergerebbe dunque l'esigenza di un intervento di tipo regolatore dei nuovi fenomeni economici e sociali. Esigenza resa sempre più pressante dall'aumentare delle dimensioni e del volume di affari nonché dalla velocità con cui cambiano le tecnologie e si evolvono i servizi.

Nonostante i benefici apportati dalla *sharing economy* quale nuovo modello economico, in assenza di regole chiare e capaci di intercettare le nuove dinamiche sociali si rischierebbe di avallare sempre più usi scorretti o distorti delle piattaforme digitali, creando criticità che vanno dall'alterazione della concorrenza all'eliminazione di tutele e rimedi fino alla generale e progressiva riduzione della fiducia verso tali sistemi.

Esempi di ciò possono essere fenomeni come le recensioni finte dei ristoranti su TripAdvisor<sup>15</sup>, la cancellazione delle recensioni negative su strutture alberghiere<sup>16</sup>, gli scontri e le proteste dei tassisti nei confronti di Uber<sup>17</sup>, il mancato rispetto delle normative sulla conservazione dei cibi da parte degli *home restaurant*, la difficoltà nel qualificare chi lavora in tali ambiti come lavoratore subordinato o il mancato pagamento delle tasse nel paese dove i servizi vengono scambiati.

---

<sup>14</sup> *Ibid*, 2: «l'economia collaborativa spesso solleva questioni relative all'applicazione del quadro normativo vigente, dal momento che rende meno nette le distinzioni tra consumatore e prestatore di servizi, lavoratore subordinato e autonomo, o la prestazione di servizi a titolo professionale e non professionale». A. Quarta, *op. cit.*, 667 ss.

<sup>15</sup> Paradigmatico è il caso di *The Shed At Dulwich*, un finto ristorante creato con lo scopo di dimostrare che anche un'attività inesistente, con un sapiente uso dei media e di recensioni false, potesse diventare il primo ristorante di Londra su TripAdvisor. La vicenda è raccontata su: Oobah Butler, *I Made My Shed the Top-Rated Restaurant on TripAdvisor*, in *Vice*, Dec. 6th, 2017: [www.vice.com/en\\_us/article/434gqw/i-made-my-shed-the-top-rated-restaurant-on-tripadvisor](http://www.vice.com/en_us/article/434gqw/i-made-my-shed-the-top-rated-restaurant-on-tripadvisor)

<sup>16</sup> Si veda il caso di Kristie Love che, dopo essere stata vittima di violenza sessuale ad opera di un dipendente della struttura alberghiera presso cui soggiornava, ha visto sistematicamente rimosse le recensioni su TripAdvisor con cui avvisava e denunciava quanto da lei subito: Matthew Haagnov, *TripAdvisor Apologizes for Deleting Review Detailing Rape at Mexican Resort*, in *The New York Times*, Nov. 2nd, 2017: [www.nytimes.com/2017/11/02/travel/trip-advisor-rape-mexico.html](http://www.nytimes.com/2017/11/02/travel/trip-advisor-rape-mexico.html)

<sup>17</sup> Grande seguito ha avuto, anche in Italia, la vicenda degli scontri tra i tassisti e Uber, azienda fornitrice di servizi di trasporto automobilistico privato attraverso un'applicazione mobile, che ha visto anche diversi interventi della magistratura. Tra i tanti contributi in materia, si segnala la rivista *Medialaws*, n. 1/2018, che dedica all'argomento un focus con i contributi di: V. Zeno-Zencovich, *Uber: Modello economico e implicazioni giuridiche*, 140-143; L. Belviso, *Il caso Uber negli Stati Uniti e in Europa fra mercato, tecnologia e diritto. Obsolescenza regolatoria e ruolo delle Corti*, 144-160; N. Canzian, *Il legislatore tentennante sul servizio di noleggio con conducente: l'incertezza ricostruttiva fra reviviscenza e assenza di una disciplina positiva*, 161-175; M. Colangelo – M. Maggiolino, *Uber and the challenges for antitrust law and regulation*, 176-187; E. Marasà – O. Pollicino, *EU Court of Justice rules that Uber provides a transport service and is not a mere electronic intermediary: regulatory implications and "digital" judicial insulation*, 189-194; F. Becchis – S. Valerio, *Il servizio di Uber tra asset dormienti e valore digitale. Quale regolazione?*, 195-200, disponibili al link: [www.medialaws.eu/rivista\\_category/1-2018/](http://www.medialaws.eu/rivista_category/1-2018/) N. Rampazzo, *op. cit.*, 957 ss.

Ecco perché, in sintesi, l'intervento del diritto è da più parti invocato, pur non essendo ancora chiara o univoca la strada da percorrere.

## 2. I soggetti della *sharing economy*

La Comunicazione della Commissione europea qualifica quelli che sono i protagonisti della *sharing economy*: i prestatori dei servizi, gli utenti di tali servizi e gli intermediari ossia le piattaforme di collaborazione.

Tra questi tre soggetti si creano relazioni che possono portare a risultati diversi in termini di disciplina giuridica applicabile. A tal fine si possono distinguere tre diverse tipologie di interazioni<sup>18</sup>.

Un primo tipo di relazione è quella che individua e accomuna i rapporti riconducibili al modello *business to consumer* (B2C), ossia quelli in cui avverso un soggetto professionista si colloca un soggetto consumatore e che permette quindi l'applicazione della normativa contenuta nel codice del consumo. Rientrano in questa categoria le relazioni tra: i) piattaforma e utente; ii) piattaforma e prestatore di servizi non professionale; iii) prestatore di servizi professionale e utente.

In tale categoria è inoltre importante sottolineare che i rapporti che coinvolgono la piattaforma digitale, oltre che dalla normativa consumeristica laddove applicabile<sup>19</sup>, sono regolati dalle condizioni contenute all'interno di contratti stabiliti dalle stesse piattaforme ossia nei *Terms and Conditions*.

La seconda categoria è quella che coinvolge le relazioni tra soggetti professionisti, dunque il modello c.d. *business to business* (B2B), in cui le parti sono entrambe soggetti che agiscono con un'attività imprenditoriale e un fine di lucro ma ciò comunque non esclude la possibilità di squilibri nei reciproci rapporti di forza. Abbiamo qui il rapporto tra la piattaforma e il prestatore di servizi professionale.

Infine, l'ultima categoria riguarda le relazioni tra "pari", quelle tipiche della *sharing economy* in senso stretto (ossia della *peer economy*) e che coinvolge i rapporti tra prestatore di servizi non professionale e utente. Tale categoria, essendo riconducibile al modello c.d. *consumer to consumer* (C2C), vede l'inapplicabilità della disciplina consumeristica e si espone al rischio di zone d'ombra o lacune che non sembrerebbero garantire adeguata tutela dei soggetti coinvolti<sup>20</sup>.

A questi tre soggetti principali – prestatore di servizi, piattaforma e utente – se ne può aggiungere un ulteriore. Questo può essere considerato come uno dei principali pro-

---

<sup>18</sup> Tale classificazione è opera di A. Quarta, *op. cit.*, 667 ss.

<sup>19</sup> A quest'ultimo devono essere applicate le regole del d.lgs. 206/2005 in tutte le ipotesi in cui l'utente della piattaforma possa essere considerato un consumatore.

<sup>20</sup> A. Quarta, *op. cit.*, 667 ss: «All'interno di questo gruppo, occorre poi distinguere tra scambi a titolo oneroso, in cui la condivisione di beni e servizi prevede il pagamento di un prezzo, da quelli a titolo gratuito o caratterizzati dalla ripartizione dei costi dell'attività condivisa tra le parti. La distinzione tra questi due tipi di scambio cooperativo (a titolo oneroso; a titolo gratuito o con divisione dei costi) è un esercizio di particolare importanza: nel primo caso, infatti, è più facile rilevare che le parti abbiano concluso un contratto tipico, mentre nel secondo l'interprete si confronta con una "zona grigia", compresa tra il polo delle prestazioni di cortesia e quello dei contratti atipici gratuiti»; D. Di Sabato, *op. cit.*, 451-490.

dotti della *sharing economy* e, prima ancora, dell'interattività resa possibile da Internet e dal venir meno della necessità di ricorrere ad intermediari.

Il consumatore finale, infatti, non è più soltanto un mero fruitore di beni e servizi, un soggetto passivo di fronte a un soggetto attivo. Sempre più spesso e in sempre più ambiti<sup>21</sup> il consumatore, o l'utente in senso ampio, diventa a sua volta produttore di ulteriori contenuti, informazioni, beni o servizi che mette a disposizione on line. Si parla, a tal riguardo, dei c.d. *User Generated Content*, ossia di contenuti prodotti dall'utente<sup>22</sup>. In questo modo lo stesso utente diventa a sua volta punto di partenza di un ulteriore ciclo di scambi.

Si ha così la figura del c.d. *prosumer*, un soggetto a metà strada tra il consumatore e il professionista, ossia quel consumatore che è anche produttore di beni e servizi. Si tratta quindi di un "ibrido" che, ancorché possa creare problemi di inquadramento giuridico, risulta idoneo «a rappresentare la dinamicità che caratterizza il rapporto tra le parti e la loro posizione sul mercato»<sup>23</sup>.

Quella della disciplina giuridica del *prosumer* è una tra le sfide che l'economia collaborativa pone al diritto.

### 3. Le piattaforme digitali

Tra i tre soggetti costitutivi della *sharing economy*, la piattaforma digitale<sup>24</sup> svolge un ruolo di abilitatore degli scambi e delle relazioni tra i soggetti coinvolti.

Secondo l'indagine conoscitiva svolta nel 2016 dall'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, le piattaforme digitali sono l'infrastruttura tecnologica tramite le quali soggetti come gli OTT costruiscono i loro servizi. Tra questi i c.d. *consumer communications services*, inizialmente sviluppati per *personal computer* e poi gradualmente adattate all'utilizzo da *device* mobili, ossia le c.d. "app di comunicazione sociale"<sup>25</sup>.

Le piattaforme fungono così da canale distributivo di servizi e da raccordo tra i sogget-

---

<sup>21</sup> G. Finocchiaro, *L'equilibrio titolare/users nel diritto d'autore dell'unione europea*, in *Il Diritto dell'Informazione e dell'Informatica*, 3, 2016, 499 ss.; M. Scialdone, *Il nuovo ruolo degli utenti nella generazione di contenuti creativi*, in *Diritto Mercato Tecnologia*, 4, 2013, 8-19.

<sup>22</sup> G. d'Ippolito, *op. cit.*, 513-571.

<sup>23</sup> A. Quarta, *op. cit.*, 667 ss.

<sup>24</sup> Piattaforma digitale, locuz. sost. f.: «Infrastruttura hardware o software che fornisce servizi e strumenti tecnologici, programmi e applicazioni, per la distribuzione, il *management* e la creazione di contenuti e servizi digitali gratuiti o a pagamento, anche attraverso l'integrazione di più media (*integrated digital platform*). Attraverso le p. m. è possibile costituire ambienti di apprendimento virtuali, sistemi di formazione in *e-learning*, ambienti di lavoro, *management*, ricerca, monitoraggio, nonché *repository* di esperienze e servizi organizzati su più livelli di accesso, per tipologia di utente. La p. d. può essere *open source* o commerciale e può essere strutturata per un pubblico accesso o per un target circoscritto, previa registrazione. Essa può prevedere servizi informativi, interattivi, di *file sharing*, *downloading* e *uploading*, *streaming* nonché di comunicazione e condivisione di materiale multimediale». Enciclopedia Treccani: [www.treccani.it/enciclopedia/piattaforma-digitale\\_%28Lessico-del-XXI-Secolo%29/](http://www.treccani.it/enciclopedia/piattaforma-digitale_%28Lessico-del-XXI-Secolo%29/)

<sup>25</sup> Agcom, *Indagine conoscitiva concernente lo sviluppo delle piattaforme digitali e dei servizi di comunicazione elettronica. I consumer communications services*, maggio 2016, Allegato A alla delibera n. 165/16/CONS, p. 4, disponibile sul sito dell'Autorità al seguente link: [www.agcom.it/documents/10179/5054337/Allegato+29-6-2016/9d7168c6-6205-47e7-a2d9-23ccdc1df59?version=1.0](http://www.agcom.it/documents/10179/5054337/Allegato+29-6-2016/9d7168c6-6205-47e7-a2d9-23ccdc1df59?version=1.0)

ti coinvolti dall'economia collaborativa coordinando le interazioni tra due o più gruppi distinti, ma interdipendenti, di soggetti<sup>26</sup>. Esse si caratterizzano per essere un esempio tipico della teoria economica delle “piattaforme multi-versante” o *multi-sided market*, ossia piattaforme che: «*create value by bringing two or more different types of economic agents together and facilitating interactions between them that make all agents better off*»<sup>27</sup>.

Queste piattaforme si caratterizzano per l'essere sviluppate secondo una logica triangolare che coinvolge almeno tre parti: lo sviluppatore di applicazioni, il consumatore finale, entrambi affiliati a una piattaforma che li mette in comunicazione e ne gestisce le interazioni<sup>28</sup>. Si pensi, come esempio paradigmatico, al funzionamento dei vari *app store*<sup>29</sup>.

Tre figure, queste, perfettamente sovrapponibili a quelle tipiche dell'economia collaborativa: il prestatore di servizi, l'utente, entrambi messi in contatto dalla piattaforma di collaborazione.

La mediazione della piattaforma produce esternalità di rete dirette dal lato degli utenti, ossia economie di scala dal lato della domanda. Ma produce anche esternalità di rete indirette dovute all'incremento di valore della piattaforma per i prestatori con l'aumentare degli utenti che la utilizzano<sup>30</sup>.

### 3.1. La ricerca di un *level playing field*

Dal punto di vista normativo, l'attività delle piattaforme digitali<sup>31</sup> sfrutta un quadro giuridico lacunoso dovuto essenzialmente al non essere considerati nell'ambito della definizione di *electronic communication services*.

Tali soggetti sono infatti considerati come operatori c.d. *over the top*, e definiti quindi come fornitori di «*content, a service or an application that is provided to the end user over the open Internet*»<sup>32</sup>. Diversamente, il codice delle comunicazioni elettroniche definisce gli *electronic communications service* come servizi forniti di norma a pagamento, basati sulla responsabilità e controllo dell'operatore sul trasporto del segnale (*conveyance of signal*), a esclusione dei servizi che forniscono contenuti trasmessi utilizzando reti e servizi di

---

<sup>26</sup> La piattaforma digitale, dunque, «mette in contatto insieme di utenti fra loro eterogenei, facilitando l'incontro, il collegamento, la realizzazione delle transazioni e delle diverse interazioni tra i medesimi». Così Agcom, *op. cit.*, 37.

<sup>27</sup> *Ibid.*, 37.

<sup>28</sup> *Ibid.*, 37.

<sup>29</sup> Rilevante a tal riguardo è la tematica della c.d. *device neutrality*, oggetto nel corso della XVII Legislatura di un apposito disegno di legge, l'Atto Camera n. 2520, *Disposizioni in materia di fornitura dei servizi della rete internet per la tutela della concorrenza e della libertà di accesso degli utenti*, consultabile al link: [www.camera.it/leg17/126?pdL=2520](http://www.camera.it/leg17/126?pdL=2520)

<sup>30</sup> Agcom, *op. cit.*, 37.

<sup>31</sup> Per una ricognizione sulla normativa italiana in materia di piattaforme digitali si veda: G. Resta, *Digital platforms and the law: contested issues*, in *Medialaws. Rivista di diritto dei media*, 1, 2018, 231 ss.

<sup>32</sup> Bercé, *Report on OTT services*, gennaio 2016, 14.



comunicazione elettronica o che esercitano un controllo editoriale su tali contenuti<sup>33</sup>. Quindi, la definizione di OTT non si riferisce a un particolare tipo di servizio ma alla modalità di somministrazione del medesimo, che utilizza la rete e il protocollo IP quale tecnologia di diffusione presso il grande pubblico, indipendentemente dal controllo dell'operatore di rete<sup>34</sup>.

In altri termini<sup>35</sup>:

le *telco* tradizionali sono società che forniscono servizi trasmessi tramite l'utilizzo delle proprie infrastrutture di rete o dietro il pagamento di un prezzo per l'utilizzo di infrastrutture di proprietà di soggetti terzi; gli operatori tradizionali, pertanto, erogano *servizi managed*, poiché hanno il controllo sostanziale sull'accesso alla rete fissa o mobile. Gli OTT, dal canto loro, non dispongono di proprie infrastrutture fisse o mobili, ma si avvalgono della rete Internet e, quindi delle infrastrutture di altri, al fine di fornire servizi online di comunicazione sociale.

### 3.2. La responsabilità degli intermediari

Le piattaforme digitali, in quanto intermediari, potrebbero rientrare nel regime di responsabilità prevista dagli artt. 12 e ss. della direttiva 2000/31/CE relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno (c.d. direttiva sul commercio elettronico).

Tali articoli fanno specifico riferimento alla responsabilità degli *Internet service provider (ISP)*<sup>36</sup> ossia dei soggetti che forniscono servizi di connessione, trasmissione, memorizzazione dati, anche attraverso la messa a disposizione delle proprie apparecchiature

---

<sup>33</sup> Agcom, *op. cit.*, 24 e 27; Directive 2002/21/EC of 7 March 2002 on a common regulatory framework for electronic communications networks and services: «*Electronic communications service*” means a service normally provided for remuneration which consists wholly or mainly in the conveyance of signals on electronic communications networks, including telecommunications services and transmission services in networks used for broadcasting, but exclude services providing, or exercising editorial control over, content transmitted using electronic communications networks and services; it does not include information society services, as defined in Article 1 of Directive 98/34/EC, which do not consist wholly or mainly in the conveyance of signals on electronic communications networks»

<sup>34</sup> «D'altro canto, occorre sottolineare come gli operatori OTT/fornitori di servizi di comunicazione sociale in numerosi casi non dispongono di una infrastruttura di rete preesistente: pertanto, questi utilizzano in via di fatto e in modalità gratuita la rete degli operatori tradizionali al fine di trasmettere i propri servizi tramite protocollo IP», così Agcom, *op. cit.*, 24 ss.

<sup>35</sup> *Ibid.*, 25 e 26

<sup>36</sup> Sul regime di responsabilità degli *Internet Service provider* si rinvia a: R. Petruso, *Responsabilità degli intermediari di Internet e nuovi obblighi di conformazione: robo-takedown, policy of termination, notice and take steps*, in *Europa e Diritto Privato*, 2, 1 giugno 2017, 451 ss.; M. Montanari, *La responsabilità delle piattaforme on-line (il caso Rosanna Cantone)*, in *Il Diritto dell'Informazione e dell'Informatica*, 2, 2017, 254 ss. L. Bugiolacchi, *I presupposti dell'obbligo di rimozione dei contenuti da parte dell'hosting provider tra interpretazione giurisprudenziale e dettato normativo*, in *Responsabilità Civile e Previdenza*, 2, 2017, 536 ss.

per ospitare i siti<sup>37</sup>.

Tale disciplina potrebbe quindi essere applicata alle piattaforme digitali nella misura in cui le queste si comportino da intermediari, abilitando le relazioni tra due o più soggetti. Interpretazione questa che, come si vedrà nel prosieguo, è fatta propria dalla Commissione europea.

Si potrebbe quindi sostenere come tali piattaforme possano essere considerati soggetti offerenti servizi di c.d. *hosting* con riferimento alla memorizzazione dei dati dei clienti e la messa a disposizione di uno spazio in cui gli utenti incontrano i prestatori dei servizi sottostanti<sup>38</sup>. In tal senso, le note piattaforme digitali potrebbero essere considerate, in linea di massima, *species* del *genus* dell'*hosting provider*, a sua volta rientrante nella famiglia degli *Internet service provider*, nei limiti in cui tali attività siano svolte in modo esclusivamente automatico e passivo<sup>39</sup>.

Tanto più ciò laddove non si esclude comunque la possibilità per le piattaforme di offrire servizi ulteriori passando dallo svolgere un ruolo passivo, di mera intermediazione, a uno attivo, divenendo così oltre che degli *host provider* anche dei *content provider*, *service provider*, *cache provider*, fermo restano che alcune di loro possano fornire anche il servizio principale di accesso (c.d. *access provider*).

Dunque, se è vero che qualsiasi servizio offerto in Internet passa inevitabilmente attraverso l'intermediazione di un *provider* che fa transitare i dati sui suoi *server*<sup>40</sup>, non sembrerebbe potersi escludere che le modalità di funzionamento delle piattaforme digitali e il loro ruolo di intermediario possano rientrare nella *ratio* propria del regime di responsabilità degli ISP di cui alla direttiva n. 2000/31/Ce.

Applicando questo regime a piattaforme come TripAdvisor, Amazon o Blablacar si giungerebbe alla conclusione che queste non saranno responsabili dei contenuti veicolati sulle loro piattaforme a condizione che non intervengano in alcun modo sui contenuti, non li modifichino o li rendano più o meno accessibili.

---

<sup>37</sup> M. Mensi – P. Falletta, *Il diritto del web. Casi e materiali*, Padova, 2015, 142: «L'ISP è, quindi, essenzialmente un intermediario, che stabilisce un collegamento tra chi intende comunicare un'informazione e i destinatari della stessa». Su tali temi, specie in rapporto al ruolo dei *social network*, si veda, da ultimo: M. R. Allegri, *Ubi social, ibi ius. Fondamenti costituzionali dei social network e profili giuridici della responsabilità dei provider*, Milano, 2018, pubblicato in *open access* e liberamente scaricabile al link: [www.ojs.francoangeli.it/\\_omp/index.php/oa/catalog/book/298](http://www.ojs.francoangeli.it/_omp/index.php/oa/catalog/book/298)

<sup>38</sup> «Nel contesto dell'economia collaborativa, l'attività di *hosting* può essere intesa in generale come un'attività riguardante la memorizzazione dei dati dei clienti e la messa a disposizione di uno spazio in cui gli utenti incontrano i prestatori dei servizi sottostanti. Le deroghe di cui agli articoli 12 e 13 della direttiva sul commercio elettronico di solito non si applicano a questo proposito, poiché le piattaforme di collaborazione normalmente non forniscono servizi di semplice trasporto (*mere conduit*) o di memorizzazione temporanea (*caching*) ai sensi di tali disposizioni». Così Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo al Consiglio al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *op. cit.*, 8, nota 24.

<sup>39</sup> E. Tosi, *Contrasti giurisprudenziali in materia di responsabilità civile degli hosting provider - passivi e attivi - tra tipizzazione normativa e interpretazione evolutiva applicata alle nuove figure soggettive dei motori di ricerca, social network e aggregatori di contenuti*, in *Rivista di Diritto Industriale*, 1, 2017, 56 ss.

<sup>40</sup> M. Mensi – P. Falletta, *op. cit.*, 142.

---

## 4. L'esperienza italiana

Anche nel nostro ordinamento si è tentato di introdurre una disciplina in materia di *sharing economy*. Tentativi che ben possono essere oggi base di partenza per ulteriori riflessioni e iniziative di carattere legislativo.

Nel corso della XVII legislatura sono state presentate diverse proposte di legge su singoli aspetti in materia di *sharing economy*<sup>41</sup>, più due proposte con un respiro di ordine generale e che tentano di portare a sistema l'intero fenomeno. Rientrano in quest'ultima categoria le proposte n. 3564 alla Camera dei Deputati e la n. 2268 al Senato della Repubblica.

### 4.1. La proposta alla Camera dei Deputati

La prima è la proposta di legge n. 3564 del 27 gennaio 2016 in tema di “Disciplina delle piattaforme digitali per la condivisione di beni e servizi e disposizioni per la promozione dell'economia della condivisione”<sup>42</sup>.

Tale proposta è volta in primo luogo a regolamentare le piattaforme digitali per la condivisione di beni e servizi<sup>43</sup>. Ciò tramite l'introduzione di un regime autorizzatorio, subordinato alla predisposizione di un documento di politica aziendale, volto a regolamentare i rapporti tra gestori della piattaforma ed utilizzatori. Ancora, la proposta contiene interventi di carattere fiscale, finanziario, e l'attribuzione di nuovi poteri e competenze all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato<sup>44</sup>.

Innanzitutto, l'art. 2, c. 1, lett. a), definisce “economia della condivisione” quella «generata dall'allocazione ottimizzata e condivisa delle risorse di spazio, tempo, beni e servizi tramite piattaforme digitali». La stessa norma sottolinea la natura multi-versante delle piattaforme quando fa riferimento a queste come abilitatori che «mettono in contatto gli utenti e possono offrire servizi di valore aggiunto».

---

<sup>41</sup> Tra questi gli atti Camera nn. 4283 dell'8 febbraio 2017, Disposizioni concernenti le prestazioni di lavoro con modalità di esecuzione organizzate o coordinate dal committente; 4059 del 27 settembre 2016, Disposizioni per la promozione dell'utilizzo condiviso di veicoli privati (car sharing); 2947 del 10 marzo 2015, Modifica all'articolo 27 della legge 8 marzo 2000, n. 53, in materia di utilizzazione di buoni locali emessi da associazioni senza scopo di lucro; 3752 del 6 aprile 2016, Disciplina dell'attività di ristorazione e ricettiva in abitazione privata; 3254 del 27 luglio 2015, Introduzione del divieto di tariffazione oraria nell'uso condiviso di veicoli privati tra più persone; 2979 del 20 marzo 2015, Concessione di finanziamenti a tasso agevolato per la promozione della mobilità sostenibile, anche attraverso la diffusione di veicoli elettrici, la riorganizzazione dei processi produttivi e lo sviluppo della distribuzione di servizi in modalità condivisa; 2436 del 6 giugno 2014, Modifiche all'art. 23 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, e altre disposizioni per la promozione dell'uso condiviso di autovetture private.

<sup>42</sup> La proposta di legge C. 3564 è consultabile sul sito della Camera dei Deputati al seguente link: [www.camera.it/leg17/126?idDocumento=3564](http://www.camera.it/leg17/126?idDocumento=3564)

<sup>43</sup> L'art. 1, c. 2, parla di «misure relative alla gestione e all'utilizzo delle piattaforme digitali per la condivisione di beni e di servizi che operano su mercati a due versanti e fornisce strumenti atti a garantire la trasparenza, l'equità fiscale, la leale concorrenza e la tutela dei consumatori».

<sup>44</sup> Servizio Studi Camera dei Deputati, *Disciplina delle piattaforme digitali per la condivisione di beni e servizi e disposizioni per la promozione dell'economia della condivisione A.C. 3564*, Dossier n. 433 - Schede di lettura, 2 maggio 2016, disponibile al link: [www.documenti.camera.it/Leg17/Dossier/Pdf/AP0065.Pdf](http://www.documenti.camera.it/Leg17/Dossier/Pdf/AP0065.Pdf)

### 4.1.1. Regime autorizzatorio e “documento di politica aziendale”

Gli articoli 3 e 4 danno forma al regime autorizzatorio che avrebbe permesso alla piattaforma di svolgere la sua attività di intermediazione. I gestori delle piattaforme digitali si sarebbero quindi dovute dotare di un “documento di politica aziendale” da sottoporre all’approvazione dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (art. 4). L’AGCM, alla quale l’art. 3, c. 1, attribuisce la regolazione e la vigilanza sull’attività delle piattaforme digitali, una volta approvato il “documento di politica aziendale”<sup>45</sup> avrebbe inserito la piattaforma nel “Registro elettronico nazionale” presso di lei istituito (art. 3, c. 2). La mancata iscrizione al Registro è sanzionata in base a quanto previsto dall’art. 10.

Ma soprattutto, elemento di grande importanza della proposta è l’attenzione data alle condizioni contrattuali tra la piattaforma e l’utente. Spesso sono infatti queste le uniche norme che regolano i rapporti tra i soggetti coinvolti. Ciononostante, sarebbe potuto essere utile anche regolare i rapporti contrattuali tra piattaforma e prestatore di servizio, soprattutto non professionale.

L’art. 3, c. 2, prevede precisi vincoli, determina i contenuti obbligatori del documento e individua alcune clausole vietate, costruite sul modello delle clausole vessatorie del codice del consumo, che se apposte «sono nulle e non comportano la nullità dell’intero contratto tra utente operatore e gestore».

Il documento di politica aziendale, che deve essere esplicitamente sottoscritto dagli utenti (art. 4, c. 8), non avrebbe potuto contenere previsioni che avessero imposto, anche indirettamente all’utente operatore:

- forme di esclusiva o di trattamento preferenziale in favore del gestore;
- il controllo dell’esecuzione della prestazione, anche tramite apparati o sistemi *hardware* o *software*;
- la fissazione di tariffe obbligatorie;
- l’esclusione 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;
- la cessione gratuita non revocabile di propri diritti d’autore;
- il divieto di acquisizione e di utilizzo di informazioni pubbliche del gestore che non siano tutelate da adeguate misure tecniche di protezione;
- l’obbligo di promozione dei servizi del gestore;
- il divieto di commento critico del gestore;
- la condivisione con altri utenti operatori di informazioni, giudizi e analisi;
- l’obbligo di fornire il consenso a cedere a terzi qualunque dato utente.

L’art. 4, c. 5, prevede poi che eventuali transazioni in denaro operate su piattaforme digitali avvengano esclusivamente tramite sistemi di pagamento elettronici nonché modalità di registrazione univoche per evitare la creazione di profili falsi o non riconducibili a uno specifico utente (art. 4, c. 4).

<sup>45</sup> In base all’art. 4, c. 7, il documento di politica aziendale è infatti condizione vincolante per l’iscrizione nel Registro.

Per quanto riguarda la natura del documento di politica aziendale, pur non essendo meglio specificata, l'art. 4, c. 8, sembrerebbe richiamare l'art. 1341 c.c. facendo propendere per la qualificazione di “contratto per adesione”, ovvero del contratto destinato a regolare una serie indefinita di rapporti che sia stato predisposto unilateralmente da un contraente<sup>46</sup>.

### 4.1.2. Fiscalità e protezione dei dati personali

L'art. 5 va a toccare un altro tema spesso dibattuto quando si parla di *sharing economy*, ossia quello della fiscalità. Il primo comma previene innanzitutto che il reddito percepito dagli utenti sia denominato «reddito da attività di economia della condivisione non professionale». Successivamente individua una soglia di 10.000 euro sotto i quali l'imposta sarà fissa del 10% (secondo il modello della c.d. *flat tax*)<sup>47</sup>, mentre sopra tale soglia il reddito sarà cumulato con i redditi da lavoro dipendente o autonomo con applicazione dell'aliquota corrispondente.

Altro tema toccato dall'economia digitale è quello della riservatezza e tutela dei dati personali. L'economia digitale è infatti sempre più un'economia c.d. *data driven*, che rinviene nell'utilizzo dei dati personali una grande risorsa.

Non stupisce quindi se l'art. 7 della proposta in commento si occupa di questo tema introducendo il concetto di “dato utente”, definito come: «il dato personale di cui sia stato acquisito il consenso [...] e il dato prodotto e ottenuto dall'integrazione digitale di oggetti (*internet of things*)».

Oltre ad aspetti poco innovativi, come il riferimento tecnico all'acquisizione del consenso al “dato personale” e non al “trattamento” dello stesso<sup>48</sup>, se ne affiancano altri di particolare interesse, come l'esplicita considerazione dei cc.dd. meta-dati, ossia i dati prodotti dalle attività poste in essere dall'utente tramite l'interazione con la piattaforma *social*, come identificativi della persona e quindi trattabili solo previo consenso.

Il c. 2 stabilisce, oltre all'informativa con la richiesta di consenso per la cessione dei dati già prevista dalla normativa sulla *data protection*, la possibilità per l'utente di opporsi alla cessione chiedendo la cancellazione dei dati. Al Garante per la Protezione dei dati personali sarebbe spettato il compito di definire i contenuti minimi di tale informativa e le modalità per la cancellazione dei dati.

### 4.1.3. Incentivi alla *sharing economy*

Infine, la proposta contiene norme per incentivare la diffusione dell'economia della condivisione: dall'art. 6, che prevede misure annuali per la diffusione dell'economia della condivisione, all'art. 8 sulle linee guida agli enti locali per valorizzare e diffondere le buone pratiche della condivisione, all'art. 9, con le attività di monitoraggio e l'art. 12,

---

<sup>46</sup> Servizio Studi Camera dei Deputati, *cit.*, 4.

<sup>47</sup> *Ibid.*, 6.

<sup>48</sup> *Ibid.*, 5.

che prevede che le risorse finanziarie derivanti dall'attuazione della proposta siano destinate a corsi di formazione e aggiornamento, convegni, congressi o al finanziamento di politiche di innovazione tecnologica e digitalizzazione del paese.

## **4.2. La proposta al Senato della Repubblica**

La seconda proposta in materia di economia collaborativa è quella presentata il 3 marzo 2016, al Senato della Repubblica: il disegno di legge n. 2268 recante *Disposizioni in materia di sharing economy*.

Tale proposta, sebbene nella sostanza non si discosti molto da quella precedentemente analizzata della quale segue l'impostazione, si differenzia per avere una portata meno ambiziosa e un'ottica più ristretta.

Tale impostazione è riscontrabile già nella relazione di accompagnamento del testo laddove considera la *sharing economy* come un modello caratterizzato dall'ottimizzazione e dal risparmio negli scambi, escludendo così ogni attività che abbia un collegamento con una logica di profitto e di consumo<sup>49</sup>.

Su questa linea, l'art. 2, nei commi successivi alle definizioni, inserisce alcune limitazioni all'ambito di applicazione della proposta.

Così, l'attività di condivisione non deve essere svolta professionalmente o consistere in un'attività imprenditoriale (c. 3) e, soprattutto, la proposta prende posizione nell'escludere che tra il gestore della piattaforma e il prestatore (condividente) vi possa essere un rapporto di lavoro subordinato o parasubordinato (c. 4).

Tale norma, sebbene tocchi un ambito sensibile in materia di *sharing economy*, non sembrerebbe però risolutiva. Da una parte affronta un tema che nella proposta della Camera è assente, dall'altra non dà alcuna indicazione in merito al se e quando tra prestatore e gestore della piattaforma si instauri un rapporto di lavoro, ma si limita a dire che se c'è un rapporto di lavoro si esce dall'ambito di applicazione di tale normativa.

### **4.2.1. Regime autorizzatorio e condizioni contrattuali**

Come la proposta della Camera, anche il c. 4 della proposta del Senato pone attenzione alle condizioni generali di contratto usate dalle piattaforme, prevedendo (ancorché in misura ridotta) le stesse clausole vietate. «Sono nulle, ove inserite nelle condizioni generali di contratto, le clausole che impongano, anche indirettamente: a) al condividente, ogni forma di esclusiva a favore del gestore del portale di condivisione; b) al condividente, la fissazione di tariffe predeterminate; c) al condividente, l'obbligo di promozione di altri servizi offerti dal gestore del portale di condivisione; d) al fruitore, il divieto di commento critico relativo al servizio ricevuto; e) al fruitore, il divieto di condivisione con altri fruitori di informazioni, giudizi ed analisi sul servizio ricevuto». L'art. 4 attribuisce poi all'AGCM le competenze in materia di vigilanza e la tenuta del

---

<sup>49</sup> Relazione di accompagnamento del disegno di legge n. 2268, Disposizioni in materia di sharing economy, Senato della Repubblica, 2.

“Registro nazionale on line dei portali di condivisione e dei condividenti” al quale i gestori dei portali avrebbero dovuto iscriversi.

### **4.2.2. Tutele in materia alimentare, trattamento fiscale e misure di incentivo**

L'art. 5 introduce come tutela per il consumatore quello del rispetto dei requisiti di sicurezza e igiene minimi da prevedere con apposito regolamento ministeriale. Ciò nonostante, la norma sembrerebbe avere come obiettivo non dichiarato quello delle attività legate al settore alimentare, come gli *home restaurant*, e non sembrerebbe applicabile agli altri settori dell'economia collaborativa.

Il secondo comma dell'art. 5 prevede che «salva l'applicazione di specifiche normative di settore, si applica l'articolo 2043 del codice civile». L'inserimento di tale norma si comprende solo grazie alla lettura della relazione di accompagnamento che chiarisce l'obiettivo di tale previsione, ossia «in assenza di tale disposizione il consumatore sarebbe privo di qualsiasi tutela per i danni subiti stante una costante giurisprudenza di legittimità che esclude la risarcibilità del danno nel caso delle prestazioni di cortesia che avvengono tra privati senza la previsione di un corrispettivo»<sup>50</sup>. Tuttavia, pur essendo comprensibile la *ratio* della norma, il problema non è tanto o solo individuare il tipo di responsabilità da applicare, quanto e in via prioritaria avere adeguati criteri per distinguere quando un certo servizio è prestato a titolo di cortesia o come attività imprenditoriale. Poiché questo non sembrerebbe l'obiettivo della norma, e poiché l'intera proposta tiene fuori dal suo raggio di applicazione ogni attività di carattere imprenditoriale (il che renderebbe comunque fuori luogo l'uso del termine “consumatore” che in assenza di un soggetto “professionista” non sembrerebbe trovare giustificazione), si deve concludere che il secondo comma dell'art. 5 intenda rendere giustiziabili ogni tipo di rapporto mediato dall'utilizzo di una piattaforma digitale e risarcibile aquilianamente ogni eventuale danno ingiusto.

Anche il trattamento fiscale di cui all'art. 7 sembrerebbe riprendere quello della proposta della Camera. La norma individua una soglia di reddito pari a 10.000 euro al di sotto della quale si applica un'imposta del 10%. Nulla si dice nel caso si superi tale soglia.

Infine, dal punto di vista delle misure a sostegno dell'economia collaborativa, l'art. 8 impegna il Governo a rimuovere gli ostacoli alla diffusione e promozione della *sharing economy*.

## **5. Un'agenda europea per l'economia collaborativa**

Un buon modo per valutare la portata di queste proposte potrebbe essere quello di verificare se e in che misura queste soddisfino i criteri che secondo l'Unione europea bisognerebbe tenere in considerazione per disciplinare la *sharing economy*.

Nel giugno del 2016 infatti, la Commissione europea ha elaborato una Comunicazione

---

<sup>50</sup> *Ibid.*, 3.

dal titolo *Un'agenda europea per l'economia collaborativa*, allo scopo di fornire orientamenti su come il diritto dell'UE dovrebbe essere applicato in questo settore, chiarendo le questioni essenziali affrontate sia dagli operatori del mercato che dalle autorità pubbliche<sup>51</sup>.

La Comunicazione della Commissione, infatti, considera la *sharing economy* non solo come un'occasione per i consumatori – i quali potranno avere accesso a nuovi servizi, un'offerta più ampia e a prezzi più bassi – ma anche come il presupposto di nuove opportunità di occupazione, flessibilità e fonte di reddito.

Su questa linea, se da una parte intende sostenere e incoraggiare la condivisione e un uso più efficiente delle risorse, dall'altra è consapevole che l'economia collaborativa pone criticità dal punto di vista normativo. Ed infatti questa rende meno nette e in alcuni casi problematiche le distinzioni tra consumatore e professionista, lavoratore subordinato e autonomo, prestazione di servizi a titolo professionale e non professionale<sup>52</sup>.

Gli ambiti sui quali la Comunicazione della Commissione invita a riflettere, al fine di rimuovere ambiguità e le criticità derivanti dall'applicazione di un quadro normativo obsoleto o lacunoso, sono quindi quelli dei: requisiti di accesso al mercato, responsabilità delle piattaforme digitali, applicazione del diritto a tutela dei consumatori, individuazione di rapporti di lavoro connessi all'attività delle piattaforme digitali, normativa fiscale applicabile.

## **5.1. Autorizzazioni e licenze**

Il primo punto toccato dalla Commissione è quello relativo ai requisiti di accesso al mercato.

Autorizzazioni o licenze, infatti, dovrebbero essere previste solo se strettamente necessarie per la tutela di interessi generali. Dunque, le piattaforme dovrebbero essere soggette a autorizzazioni solo quando svolgono un ruolo attivo e non quando si limitano ad agire come intermediari.

La Commissione non dà indicazioni su quali sino gli interessi meritevoli di tutela. Ciononostante, ulteriori informazioni in merito si potrebbero ricavare dalla Direttiva 31/2000/UE, la c.d. “direttiva *e-commerce*” e dalla Direttiva 2006/123/UE, la c.d. “direttiva servizi”.

Da una parte l'art. 4 della “direttiva *e-commerce*” stabilisce il principio dell'assenza di autorizzazione preventiva, dall'altra la “direttiva servizi” permette agli Stati membri di subordinare l'accesso ad un servizio e il suo esercizio ad un regime di autorizzazione soltanto se: a) il regime di autorizzazione non è discriminatorio nei confronti del prestatore; b) la sua necessità è giustificata da un motivo imperativo di interesse generale; c) l'obiettivo perseguito non può essere conseguito tramite una misura meno restritti-

---

<sup>51</sup> Commissione europea, *Un'agenda europea per l'economia collaborativa*, 2 giugno 2016, Bruxelles, consultabile al link: [www.europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-2001\\_it.htm](http://www.europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2001_it.htm)

<sup>52</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo al Consiglio al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *op. cit.*, 2.



va, un controllo a posteriori interverrebbe troppo tardi per avere reale efficacia (art. 9). Secondo la “direttiva servizi” inoltre, tra i motivi imperativi di interesse generale rientrerebbero: l'ordine pubblico; la sicurezza pubblica; l'incolumità pubblica; la sanità pubblica; il mantenimento dell'equilibrio finanziario del sistema di sicurezza sociale; la tutela dei consumatori, dei destinatari di servizi e dei lavoratori; l'equità delle transazioni commerciali; la lotta alla frode; la tutela dell'ambiente, incluso l'ambiente urbano; la salute degli animali; la proprietà intellettuale; la conservazione del patrimonio nazionale storico ed artistico; gli obiettivi di politica sociale e di politica culturale<sup>53</sup>.

A tal riguardo si è visto che entrambe le proposte introducono un regime autorizzatorio in capo alle piattaforme. Per essere legittimo questo dovrebbe quindi tutelare uno degli interessi generali. La proposta della Camera, meglio di quella del Senato, potrebbe così integrare i riferimenti alla tutela dei consumatori, dei destinatari dei servizi e dei lavoratori, l'equità della transazione commerciali e la lotta alle frodi.

### **5.2. Prestatori di servizi professionali, non professionali e responsabilità delle piattaforme**

Dal punto di vista dei prestatori dei servizi, l'invito è quello di distinguere tra i privati cittadini e soggetti professionali, anche in considerazione del fatto che sempre più micro o piccole imprese fanno ricorso a questi modelli di scambio per i loro affari. A tal riguardo, solo la proposta della Camera sembrerebbe avvicinarsi a tale obiettivo. Tanto più se la proposta del Senato sembrerebbe esplicitamente escludere dal suo campo di applicazione ogni attività imprenditoriale, lasciando quindi fuori tutti quei soggetti professionali che fanno uso delle piattaforme di condivisione.

Per distinguere tra un prestatore di servizi professionale e non professionale, la commissione suggerisce l'adozione di soglie<sup>54</sup>.

Dal punto di vista della responsabilità delle piattaforme, sull'esempio della responsabilità per gli ISP prevista dalla “direttiva e-commerce”, la Commissione suggerisce che queste siano esenti da responsabilità se si limitino al ruolo di intermediario tecnico, automatico e passivo e, quindi, non esercitino alcun ruolo attivo o di controllo. Anche qui è prevista l'assenza di un obbligo generale di sorveglianza ma la piattaforma si deve prontamente attivare per cancellare o disabilitare l'accesso al contenuto illecito qualora ne venga a conoscenza<sup>55</sup>.

Da ciò ne segue che la piattaforma non sarà responsabile per recensioni false, commenti negativi o altri fenomeni patologici legate all'utilizzo delle stesse, se si limiti a un mero servizio di *hosting*. Chiaramente, tale deroga non si estenderà oltre questo ruolo passivo e non coprirà altri servizi accessori offerti dalla piattaforma<sup>56</sup>.

La Comunicazione individua alcuni elementi da cui si può desumere il ruolo più o

---

<sup>53</sup> Cfr. Considerando 40, Direttiva servizi (2006/123/UE).

<sup>54</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo al Consiglio al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *op. cit.*, 7.

<sup>55</sup> *Ibid.*, 8.

<sup>56</sup> *Ibid.*, 9.

meno passivo della piattaforma. A tal fine si potrà tener conto della possibilità per la piattaforma di influire sul prezzo del bene o servizio, stabilire i termini contrattuali nei rapporti tra prestatore e utente, se ha la disponibilità dei beni usati per il servizio, o se si limiti a fornire servizi della società dell'informazione o ulteriori servizi accessori all'utente<sup>57</sup>. Dovrà quindi condursi un'analisi caso per caso.

Su tali questioni, nessuna delle proposte presentate al Parlamento italiano ha preso posizione.

### **5.3. Applicazione delle normative a tutela di consumatori e utenti**

Ancora, la Commissione rivendica l'applicazione della normativa consumeristica, così come quella delle pratiche commerciali, della concorrenza e in materia di protezione dei dati personali a ogni piattaforma e prestatore di servizi che rivesta un ruolo di professionista<sup>58</sup>. Anche qui dovrà condursi un'analisi caso per caso applicando i criteri distintivi del diritto UE tra professionista e consumatore.

A tal fine la Comunicazione individua ulteriori elementi da cui si può desumere la natura professionale del prestatore di servizi o della piattaforma: la frequenza con cui si offrono certi servizi di contro a attività meramente occasionali, l'individuazione di una finalità di lucro<sup>59</sup> o l'entità del fatturato<sup>60</sup>.

Su tali punti, al di fuori di una presunzione di abuso di dipendenza economica da parte della piattaforma prevista dall'art. 10, c. 2, dalla proposta della Camera<sup>61</sup>, nessuna delle due proposte disciplina il tema.

### **5.4. Rapporto di lavoro e fiscalità**

Venendo al tema del rapporto di lavoro con le piattaforme, anche qui la Comunicazione

---

<sup>57</sup> *Ibid.*, 7 ss.

<sup>58</sup> *Ibid.*, 9 ss.

<sup>59</sup> «In linea di massima i prestatori che intendono scambiare beni o competenze (come nel caso di “scambi di case” o “banche del tempo”) non si qualificheranno come professionisti. I prestatori che si limitano ad ottenere il rimborso dei costi di una transazione potrebbero non perseguire un lucro. Quei prestatori che invece ricevono una retribuzione al di là del rimborso dei costi probabilmente perseguono finalità di lucro», *ibid.*, 10.

<sup>60</sup> «Maggiore è il fatturato generato dal prestatore di servizi (che provenga da una o più piattaforme di collaborazione), maggiore è la probabilità che il prestatore si qualifichi come professionista. A questo proposito è importante valutare se tale fatturato sia il frutto della stessa attività (ad esempio *carpooling*) o di vari tipi di attività (*carpooling*, servizi di giardinaggio, ecc.). Nella seconda ipotesi un fatturato maggiore non implica necessariamente che il prestatore si qualifichi come professionista, in quanto tale fatturato può non avere alcun collegamento con la sua altra (principale) attività», *ibid.*, 10 ss.

<sup>61</sup> Secondo la norma contenuta nella proposta della Camera, in mancanza di prova contraria, l'Agcm sanziona la piattaforma che sfrutta abusivamente il suo potere sull'utente fornitore quando questo «si obblighi verso il gestore [della piattaforma] a un patto in forza del quale l'utente operatore stesso si trovi a dover ingiustificatamente rifiutare ai propri clienti, potenziali o abituali, proposte di fornitura di beni o servizi a condizioni migliorative rispetto a quelle assicurate al gestore stesso».

ne si pone il problema di distinguere tra prestazioni occasionali e attività che invece devono essere qualificate come rapporti di lavoro. Sarà quindi necessaria una valutazione caso per caso andando a valutare se: l'attività del prestatore è svolta sotto la direzione della piattaforma che ne determina l'attività, la retribuzione e le condizioni di lavoro; l'entità della prestazione, anche tramite il ricorso a soglie (salario, orario di lavoro), per distinguere attività modeste da quelle con un certo valore economico; infine la presenza e l'entità di una retribuzione<sup>62</sup>.

Dunque, in materia di lavoro la Commissione suggerisce agli Stati membri di valutare l'adeguatezza della propria normativa sul lavoro con i nuovi modelli imprenditoriali al fine di estenderne l'applicazione<sup>63</sup>.

Nonostante queste indicazioni, mentre la proposta della Camera sembrerebbe non prendere posizione, quella del Senato esclude dal suo raggio d'azione ogni attività che sia qualificabile come rapporto di lavoro.

Passando alla materia fiscale, la Commissione invita all'adozione di obblighi proporzionati e a condizione di parità, così come l'aumento della trasparenza e l'informazione verso gli utenti. Quindi anche i prestatori di servizi e le piattaforme dell'economia collaborativa sono tenuti a pagare le imposte pertinenti, tra cui le imposte sul reddito delle persone fisiche, delle società e l'imposta sul valore aggiunto, e le piattaforme dell'economia collaborativa dovrebbero cooperare con le autorità nazionali per la registrazione delle attività economiche e agevolare la riscossione delle imposte<sup>64</sup>.

Su questo punto, entrambe le proposte sembrerebbero soddisfare i parametri europei nella misura in cui fanno ricorso a delle soglie, sebbene bisognerebbe poi valutare se in concreto un'unica soglia con le caratteristiche di una *flat tax* possa soddisfare criteri di proporzionalità e parità.

Infine, la Comunicazione incoraggia attività che possano favorire questi nuovi modelli di business, tramite la semplificazione e il monitoraggio delle attività e dei loro sviluppi<sup>65</sup>.

Da questo punto di vista, la proposta della Camera sembrerebbe prevedere interventi e incentivi a favore dell'economia collaborativa maggiori rispetto alla proposta del Senato.

## 6. Conclusioni

In considerazione di quanto detto, risulterà chiaro come il settore da regolamentare sia complesso, vario e coinvolgente ambiti territoriali superiori al livello nazionale.

L'analisi delle due proposte italiane mostra un primo interesse alla materia, senza dubbio positivo, ancorché il paragone con i criteri individuati dalla Commissione europea lascia intendere che la strada da percorrere sia ancora lunga. Oltre a elementi di in-

---

<sup>62</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo al Consiglio al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *op. cit.*, 13 ss.

<sup>63</sup> *Ibid.*, 14.

<sup>64</sup> *Ibid.*, 15.

<sup>65</sup> *Ibid.*, 16 ss.

dubbio interesse, come le norme in materia di clausole contrattuali nei rapporti con le piattaforme digitali, risulta infatti ancora assente l'attenzione a tematiche sensibili dal punto di vista giuridico e sociale.

Ancora, proseguendo e portando a compimento l'analisi caso per caso suggerita dalla Commissione europea, una prima strada da seguire potrebbe essere quella di elaborare principi e clausole generali aperte e flessibili che, più che norme di dettaglio spesso vittima di una rapida obsolescenza, meglio si prestano a regolare il nuovo ambiente digitale senza soffocarne lo sviluppo<sup>66</sup>.

Ciononostante non si può non registrare un certo interesse e la volontà di porre rimedio a alcune storture che si sono sviluppate nelle pieghe e lacune della normativa. Ciò è testimoniato sia a livello europeo dalla Comunicazione della Commissione che a livello nazionale dalle due proposte esaminate.

Proposte che ben potrebbero essere il primo *step* di una riflessione ancora in corso sul ruolo e le modalità di intervento normativo. Riflessione che ben potrebbe essere la base di nuove analisi e proposte normative durante l'appena iniziata XVIII legislatura. La sfida a cui è chiamato il diritto è sicuramente complessa ma non può non essere accolta. Un quadro normativo chiaro, innovativo e *future proof*, possibilmente coordinato e armonizzato a livello sovranazionale, è sicuramente un elemento di garanzia e tutela per tutti i soggetti coinvolti nell'economia collaborativa.

---

<sup>66</sup> S. Rodotà, *op. cit.*, 41 ss.