



NOTA N. 62

ATTO COMUNITARIO N. 165: COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI. "UN'AGENDA EUROPEA PER UN'ECONOMIA COLLABORATIVA"

TITOLO ATTO:	Atto comunitario n. 165: Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. "Un'Agenda europea per un'economia collaborativa"
NUMERO ATTO	<u>COM(2016)356</u>
AUTORE	Commissione europea
DATA DELL'ATTO	02.06.2016
DATA DI TRASMISSIONE	02.06.2016
ANNUNCIATO IL	22.06.2016
ASSEGNATO IL	22.06.2016
COMM.NE DI MERITO	10 ^a
COMM.NI CONSULTATE	3 ^a , 11 ^a , 14 ^a
OGGETTO	Orientamenti sulle modalità di applicazione da parte degli Stati membri del diritto dell'UE vigente ai modelli imprenditoriali dell'economia collaborativa

ANNOTAZIONI:

Ai sensi dell'art. 6 della legge n. 234/2012 la presente comunicazione è stata segnalata dal Governo fra gli atti dell'Unione di particolare interesse nazionale.

Premessa

La Comunicazione in esame, già annunciata dalla Commissione europea nel programma di lavoro per l'anno 2016¹ e nella Strategia per il mercato Unico², contiene orientamenti rivolti agli Stati membri al fine di garantire uno sviluppo equilibrato dell'economia collaborativa.

¹ [COM\(2015\) 610](#), del 27 ottobre 2015.

² [COM\(2015\) 550](#) del 28 ottobre 2015.

Con l'espressione "**economia collaborativa**", detta anche "*sharing economy*", la Commissione europea fa riferimento ai "nuovi 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". Essa coinvolge tre categorie di soggetti:

1. **i prestatori di servizi** che condividono beni, tempo e risorse. Può trattarsi sia di privati che operano su base occasionale ("pari") che di professionisti ("prestatori di servizi professionali");
2. **gli utenti**;
3. **gli intermediari** che attraverso piattaforme online mettono in comunicazione i prestatori e gli utenti ("**piattaforme di collaborazione**")³.

L'economia collaborativa copre una grande varietà di settori, che vanno dagli alloggi al turismo, al trasporto di persone, ai servizi alle famiglie. Crea nuove opportunità sia per i consumatori (accesso a nuovi servizi, offerta più ampia e prezzi inferiori), che per le imprese che investono nell'innovazione (opportunità di crescita sia nel loro paese che all'estero). Accresce altresì l'occupazione e permette ai lavoratori di beneficiare di una maggiore flessibilità. Secondo la Commissione europea, se sviluppata e promossa in modo responsabile, l'economia collaborativa potrà dare un contributo importante alla crescita e all'occupazione.

L'economia collaborativa si sta espandendo velocemente nell'UE: nel 2015 i ricavi totali lordi di piattaforme e prestatori di servizi di collaborazione sono stati stimati a **28 miliardi di euro**. In cinque settori chiave (locazione a breve termine di alloggi, trasporto di persone, servizi alle famiglie, servizi tecnici e professionali e finanza collaborativa) i ricavi sono quasi raddoppiati rispetto al 2014 e si prevede che continueranno a crescere⁴. In base ad uno Studio condotto dal Servizio Studi e Ricerche del Parlamento europeo⁵ in futuro l'economia collaborativa potrebbe apportare all'UE da **160 a 572 miliardi** di ulteriore giro d'affari.

Tuttavia l'emergere di nuovi modelli imprenditoriali ha spesso un'incidenza sui mercati esistenti, creando attriti con i fornitori di beni e servizi tradizionali. Inoltre, poiché nell'ambito dell'economia collaborativa sono meno nette le distinzioni tra consumatori e prestazioni di servizi, lavoratori autonomi e subordinati, prestazioni di servizi a titolo professionale o non professionali, spesso si crea **incertezza riguardo alle norme vigenti da applicare**, soprattutto in materia di protezione dei consumatori, fiscalità, licenze, sicurezza e salute, sicurezza sociale e tutela dell'occupazione. Tanto più che mano a mano che l'economia collaborativa si diffonde nell'UE le autorità nazionali e locali degli Stati membri stanno rispondendo con un insieme di **interventi normativi quanto mai eterogenei** che rischiano di creare disparità e frammentazione del mercato. Un approccio frammentato e non coordinato **impedisce di trarre pieno profitto dai vantaggi** offerti da questi nuovi modelli imprenditoriali, ostacolando la crescita e l'innovazione.

Con la Comunicazione in esame la Commissione europea intende affrontare tali difficoltà e incertezze e incoraggiare un contesto normativo che permetta ai modelli imprenditoriali dell'economia collaborativa di svilupparsi proteggendo i consumatori e garantendo condizioni eque sia in materia fiscale che di occupazione.

A tal fine fornisce una guida sull'applicazione coerente delle norme UE a questo settore e formula degli **orientamenti giuridici e strategici (non vincolanti)** per le autorità pubbliche, gli operatori del mercato e i cittadini interessati. Invita quindi gli Stati membri a riesaminare le loro normative nazionali alla luce di tali orientamenti, annunciando il proprio sostegno in questo processo⁶.

³ Si veda la Comunicazione in esame, pag. 3.

⁴ Si veda al riguardo lo [Studio](#) condotto da PwC-UK per conto della Commissione europea.

⁵ [The cost of non-Europe in the Sharing Economy](#), gennaio 2016.

⁶ Si veda al riguardo il [Comunicato Stampa](#) del 2 giugno 2016.

Si fa presente che parallelamente, con la Strategia per il mercato unico digitale,⁷ la Commissione europea ha avviato una riflessione sul ruolo delle piattaforme online, anche in riferimento all'economia collaborativa. Da tale riflessione è scaturita la Comunicazione "Le piattaforme online e il mercato unico digitale" presentata il 25 maggio scorso, alla quale la presente Comunicazione è collegata⁸.

1. Gli orientamenti della Commissione europea

Per formulare gli orientamenti la Commissione si è basata sugli esiti di una consultazione pubblica⁹ e di un sondaggio dell'Eurobarometro¹⁰ i cui risultati sono riportati nel documento dei servizi della Commissione, contenente le analisi di supporto, che accompagna la Comunicazione in esame¹¹.

Gli orientamenti riguardano i seguenti aspetti chiave:

1. requisiti di accesso al mercato;
2. regimi di responsabilità;
3. tutela degli utenti;
4. lavori autonomi e subordinati;
5. fiscalità.

1.1 Requisiti di accesso al mercato. Quali requisiti possono essere imposti?

La Commissione intende chiarire se e in quali casi i prestatori di servizi e le piattaforme di collaborazione possono essere soggetti a requisiti di accesso (tra cui autorizzazioni per l'esercizio di impresa, obblighi di licenza o requisiti minimi di qualità).

Gli Stati membri hanno approcci differenti, anche a seconda dei settori, alcuni dei quali sono più restrittivi rispetto ad altri. In base al diritto dell'UE i prestatori di servizi possono essere subordinati ai requisiti di accesso solo se questi sono non discriminatori, necessari per conseguire un obiettivo di interesse generale e proporzionati¹².

Secondo la Commissione europea i **prestatori di servizi** dovrebbero quindi essere obbligati a ottenere autorizzazioni o licenze per l'esercizio di impresa **solo se strettamente necessario** a soddisfare pertinenti obiettivi di interesse generale, ricorrendo ai divieti assoluti di un'attività solo in ultima istanza. Si dovrebbe poi distinguere tra professionisti e privati che forniscono il servizio su base occasionale ("*peer-to-peer*"). Attualmente gli Stati membri adottano diversi criteri per stabilire tale distinzione, quali ad esempio la retribuzione o il rimborso (i servizi professionali sono forniti dietro retribuzione mentre quelli tra pari si basano sul rimborso dei costi sostenuti dal prestatore di servizi). Alcuni utilizzano il criterio delle soglie, determinate su basi settoriali, al di sotto delle quali i prestatori di servizi sono soggetti a requisiti meno restrittivi (le soglie tengono conto del livello di reddito generato o della regolarità del servizio).

Per quanto riguarda le **piattaforme di collaborazione**, in base alle norme in vigore nell'UE esse non sono soggette ad autorizzazione preventiva o ad altro requisito equivalente¹³. Tuttavia, in alcuni casi e a seconda della natura della loro attività possono a loro volta essere considerate come prestatrici di altri servizi e soggette alla normativa settoriale applicabile. Pertanto, **la possibilità di essere soggette a requisiti di accesso al mercato dipende dalla natura delle loro attività, da valutare caso per caso**. La Commissione europea propone alcuni criteri fattuali (la piattaforma stabilisce il prezzo finale del servizio, i termini e le condizioni e possiede i beni essenziali usati per fornire il servizio sottostante?) per determinare se una piattaforma esercita un'influenza o un

⁷ [COM\(2015\)192](#).

⁸ [COM\(2016\)288](#). Si veda al riguardo la Nota n. 61 a cura del Servizio Studi del Senato.

⁹ La [consultazione](#), svoltasi tra il settembre 2015 e il gennaio 2016, verteva sulle piattaforme on line.

¹⁰ Il sondaggio Eurobarometro riguardava [l'uso delle piattaforme collaborative](#).

¹¹ [SWD\(2016\)184](#), in lingua inglese.

¹² Si veda la [Direttiva 2006/123/CE](#) ("direttiva servizi"), articoli 9 e 16 e gli articoli 49 e 56 del [TFUE](#) (relativi alle libertà fondamentali).

¹³ [Direttiva 2000/31/CE](#) ("direttiva sul commercio elettronico"), articolo 2 lettera a) e [Direttiva \(UE\) 2015/1535](#), articolo 1, paragrafo 1, lettera b).

controllo significativo sul prestatore del servizio sottostante, tali da indurre a considerarla a sua volta fornitore del servizio.

La Commissione formula quindi i seguenti orientamenti:

Nel valutare se i requisiti di accesso al mercato applicati all'economia collaborativa sono necessari, giustificati e proporzionati per soddisfare legittimi obiettivi di interesse generale, gli Stati membri dovrebbero tenere in considerazione le specificità dei modelli imprenditoriali di economia collaborativa.

Ai fini della regolamentazione delle attività in questione, i privati che offrono servizi attraverso piattaforme di collaborazione su base occasionale e tra pari (peer-to-peer) non dovrebbero essere automaticamente considerati come prestatori di servizi professionali. La definizione di soglie (eventualmente settoriali) al di sotto delle quali un'attività economica si qualifica come non professionale e tra pari può rappresentare un approccio adeguato.

Gli Stati membri sono invitati a cogliere l'opportunità di riesaminare, semplificare e modernizzare i requisiti di accesso al mercato che sono generalmente applicabili agli operatori del mercato, mirando a esentare gli operatori dagli oneri normativi superflui, indipendentemente dal modello imprenditoriale adottato, e ad evitare la frammentazione del mercato unico.

1.2 Regimi di responsabilità. Chi è responsabile in caso di problemi?

In base al diritto UE, le piattaforme online, in quanto fornitori intermediari di servizi della società dell'informazione, a determinate condizioni sono esonerate dalle responsabilità per le informazioni memorizzate¹⁴. Tale deroga si applica se le attività della piattaforma si configurano come servizi di *hosting* (memorizzazione dei dati dei clienti, messa a disposizione di uno spazio per l'incontro tra utenti e prestatori di servizi) ed esercitano un ruolo meramente tecnico, automatico e passivo¹⁵. Al contrario, non si applica nel caso in cui la piattaforma sia consapevole o a conoscenza delle informazioni illecite registrate e non agisca immediatamente per cancellarle. Essa inoltre non dovrebbe applicarsi ad altri servizi diversi da quello di *hosting* (sistemi di pagamento, servizi assicurativi, verifica dell'identità). La Commissione europea ritiene che **l'applicabilità della deroga alla responsabilità dovrà comunque essere valutata caso per caso**, a seconda del livello di conoscenza o di controllo sulle informazioni contenute da parte della piattaforma online. Inoltre, al fine di accrescere la fiducia degli utenti, incoraggia una condotta responsabile da parte delle piattaforme online in forma di azioni volontarie, soprattutto per quanto riguarda la questione delle recensioni finte e ingannevoli,

La Commissione europea formula i seguenti orientamenti:

Le piattaforme di collaborazione sono incoraggiate a continuare ad adottare azioni volontarie per la lotta contro i contenuti illeciti online e per accrescere la fiducia (ad esempio contribuendo a garantire la qualità dei servizi sottostanti offerti dai prestatori sulla propria piattaforma). Tali misure volontarie non devono automaticamente significare che le piattaforme di collaborazione che godrebbero di una deroga alla responsabilità degli intermediari non possano più beneficiarne.

1.3 Tutela degli utenti. In che modo il diritto UE sui consumatori protegge gli utenti?

La normativa dell'UE in materia di consumatori e di *marketing* si basa sulla distinzione tra "professionista" e "consumatore"¹⁶. Essa si applica anche alle categorie che partecipano all'economia collaborativa, in particolare ad ogni piattaforma di collaborazione che si qualifichi

¹⁴ [Direttiva 2000/31/CE](#), articolo 14.

¹⁵ [Direttiva 2000/31/CE](#), Capo II, sezione 4.

¹⁶ [Direttiva 2005/29/CE](#) ("Direttiva sulle pratiche commerciali sleali"), articolo 2, lettera b).

come "professionista" e svolga "pratiche commerciali" con i consumatori. Non si applica invece alle transazioni tra consumatori. Pertanto, se né il prestatore di servizi né l'utente si qualificano come professionisti, le transazioni tra di essi non rientrano nell'ambito di applicazione della normativa UE.

Secondo la Commissione europea **le condizioni necessarie affinché un prestatore di servizi sia considerato professionista dovrebbero essere valutate caso per caso**. La Commissione prende in considerazione alcuni fattori specifici (frequenza dei servizi, finalità di lucro, fatturato), che sebbene non sufficienti singolarmente a qualificare un prestatore di servizi come professionista, combinati tra loro in funzione delle circostanze del caso potrebbero puntare in questa direzione. Per quanto riguarda la tutela degli utenti, la Commissione ritiene che le piattaforme di collaborazione e i prestatori di servizi possano essere tenuti a rispettare gli obblighi di informazione imposti dal diritto UE¹⁷ nonché le norme sulla trasparenza e sulla protezione dei dati personali¹⁸. Al fine di accrescere la fiducia dei consumatori la Commissione sottolinea l'importanza di migliorare i servizi tra pari, anche mediante recensioni e valutazioni on line o marchi di qualità.

La Commissione formula quindi i seguenti orientamenti:

In linea con le norme dell'UE in materia di consumatori e di marketing gli Stati membri sono incoraggiati a perseguire un approccio equilibrato che garantisca ai consumatori un alto grado di tutela, in particolare dalle pratiche commerciali sleali, senza imporre obblighi di informazione sproporzionati e altri oneri amministrativi a individui che non sono professionisti ma prestano servizi occasionalmente. È necessario migliorare l'efficacia e l'uso dei meccanismi online finalizzati all'aumento della fiducia e della credibilità (ad esempio marchi di qualità) per incoraggiare una partecipazione più sicura all'economia collaborativa.

1.4 Lavori autonomi e subordinati: quando esiste un rapporto di lavoro?

Il diritto del lavoro è per la maggior parte di competenza nazionale ed è integrato dalla giurisprudenza e dagli standard sociali minimi dell'UE¹⁹. Sebbene competa agli Stati membri decidere chi debba essere considerato "lavoratore" nel proprio ordinamento giuridico nazionale, la Corte di giustizia dell'UE ha fornito la propria definizione ai fini dell'applicazione della normativa UE, affermando che *"la caratteristica essenziale del rapporto di lavoro è la circostanza che una persona fisica fornisca, per un certo periodo di tempo, a favore di un'altra e sotto la direzione di quest'ultima, prestazioni in contropartita delle quali riceva una retribuzione"*²⁰. In base a tale definizione, la sussistenza di un rapporto di lavoro va valutata caso per caso, sulla base di tre criteri che devono essere soddisfatti contemporaneamente: esistenza di un rapporto di subordinazione; natura del lavoro; presenza di retribuzione. Quindi, anche nell'ambito dell'economia collaborativa, **l'esistenza di un rapporto di lavoro deve essere stabilita caso per caso, in base alle circostanze che determinano il rapporto tra la piattaforma e i prestatori di servizi**. La Commissione propone che nel decidere chi può essere considerato un lavoratore subordinato di una piattaforma gli Stati membri tengano in considerazione i suddetti criteri. In particolare, affinché sia soddisfatto il primo criterio (subordinazione) il prestatore del servizio sottostante deve agire sotto la direzione della piattaforma di collaborazione che determina la scelta dell'attività (la piattaforma decide il tipo di attività, la remunerazione e l'orario di lavoro). Affinché sia soddisfatto il secondo criterio (natura del lavoro) il prestatore del servizio sottostante deve svolgere un'attività avente valore economico

¹⁷ [Direttiva 2011/83/UE](#) ("Direttiva consumatori"), articolo, 6; [Direttiva 2006/123/CE](#) ("Direttiva sui servizi"), articolo 22; [Direttiva 2000/31/CE](#) ("Direttiva sul commercio elettronico") articolo 5.

¹⁸ [Direttiva 95/46/CE](#) e [Regolamento UE/2016/679](#), che si applica a decorrere dal 25 maggio 2018.

¹⁹ Gli standard riguardano: l'orario di lavoro; il diritto a ferie annuali retribuite; la protezione in caso di lavoro notturno; i diritti dei lavoratori distaccati; le informazioni sulle condizioni di lavoro individuali; il divieto di discriminazione nei confronti di lavoratori impiegati in forme di collaborazioni atipiche (a tempo parziale, determinato, interinale); la protezione in caso di insolvenza dei datori di lavoro.

²⁰ Si veda il [COM\(2010\)373](#) in materia di libera circolazione dei lavoratori.

reale ed effettivo, escludendo le attività marginali e accessorie²¹. Infine, occorre che l'attività sia retribuita.

La Commissione formula pertanto i seguenti orientamenti:

Al fine di aiutare i cittadini a sfruttare pienamente il loro potenziale, aumentare la partecipazione al mercato del lavoro e stimolare la competitività, garantendo al contempo condizioni di lavoro eque e una protezione sociale adeguata e sostenibile, gli Stati membri dovrebbero:

- *valutare l'adeguatezza delle proprie norme nazionali sul lavoro tenendo conto delle diverse esigenze dei lavoratori subordinati e autonomi nel mondo digitale e del carattere innovativo dei modelli imprenditoriali collaborativi;*
- *fornire orientamenti sull'applicabilità delle norme nazionali sul lavoro alla luce dei modelli di lavoro nell'economia collaborativa.*

Inoltre, in un contesto in cui i confini tra lavoratori autonomi e subordinati sono sempre più sfumati, la Commissione invita i portatori di interesse a partecipare alla [consultazione sul pilastro europeo dei diritti sociali](#), che si concluderà a dicembre 2016. La consultazione è volta a valutare l'attuale *acquis* sociale dell'Unione e a riflettere sui nuovi sviluppi dell'organizzazione del lavoro alla luce delle nuove tecnologie e degli altri fattori importanti per la vita lavorativa e le condizioni sociali.

1.5 Fiscalità: quale normativa fiscale si applica?

I prestatori di servizi e le piattaforme di collaborazione sono soggetti al pari degli altri alla normativa fiscale (norme sul reddito delle persone fisiche e delle società e sull'imposta sul valore aggiunto). Tuttavia, sono emersi problemi per quanto concerne l'adempimento degli obblighi fiscali e la loro applicazione, soprattutto a causa delle difficoltà nell'identificazione dei contribuenti e dei redditi imponibili, della mancanza di informazioni sui prestatori di servizi, delle differenze nelle pratiche fiscali nell'UE e dello scambio insufficiente di informazioni. Secondo la Commissione europea gli Stati membri dovrebbero mirare a **obblighi proporzionati** e a condizioni di parità, e ad **applicare obblighi fiscali analoghi alle imprese che forniscono servizi comparabili**. Essi inoltre dovrebbero continuare a semplificare e a chiarire l'applicazione della normativa fiscale all'economia collaborativa, a pubblicare orientamenti e ad aumentare la trasparenza attraverso l'informazione online. Alcuni Stati si sono già mossi in questa direzione, pubblicando orientamenti sull'applicazione del regime fiscale nazionale mentre altri, tra cui l'Italia, hanno considerato modifiche alle proprie legislazioni²². La Commissione sostiene poi che gli Stati membri dovrebbero mirare a ridurre gli oneri amministrativi legati alla riscossione delle imposte. A tal proposito invita le piattaforme di collaborazione a cooperare appieno con le autorità nazionali per la registrazione delle attività economiche e ad agevolare la riscossione delle imposte. La Commissione riporta l'esempio dell'Estonia, dove nell'ambito del *car pooling*, al fine di semplificare la procedura di dichiarazione fiscale dei guidatori, la piattaforma di collaborazione che registra le transazioni tra il guidatore e il cliente invia alle autorità fiscali i dati pertinenti ai fini fiscali.

La Commissione europea formula i seguenti orientamenti:

²¹ La Commissione europea sottolinea che i giudici nazionali hanno adottato approcci divergenti per individuare quali siano le attività marginali e accessorie anche in riferimento ai rapporti di lavoro tradizionali. Questi si basavano sull'uso di soglie (sulla base del salario o dell'orario di lavoro) e su valutazioni ad hoc delle caratteristiche di un determinato rapporto.

²² Si veda al riguardo il documento [SWD\(2016\)184](#), pag 43. Per quanto riguarda l'Italia, si veda il disegno di legge recante "Disposizioni in materia di *sharing economy*", [AS. 2268](#), il cui esame non è ancora stato avviato.

Gli Stati membri sono incoraggiati ad agevolare e migliorare la riscossione delle imposte ricorrendo alle possibilità offerte dalle piattaforme di collaborazione, in quanto esse effettuano già la registrazione delle attività economiche.

Le piattaforme di collaborazione dovrebbero assumere un atteggiamento proattivo nella cooperazione con le autorità fiscali nazionali al fine di definire i parametri di uno scambio di informazioni sugli obblighi fiscali, garantendo al tempo stesso il rispetto delle norme in materia di protezione dei dati personali e fatto salvo il regime di responsabilità degli intermediari previsto dalla direttiva sul commercio elettronico.

Gli Stati membri sono invitati a valutare le proprie disposizioni fiscali al fine di creare condizioni di parità per le imprese che forniscono gli stessi servizi. Dovrebbero altresì proseguire i loro sforzi di semplificazione, aumentando la trasparenza e pubblicando orientamenti online sull'applicazione delle norme fiscali ai modelli imprenditoriali collaborativi.

2. Monitoraggio

La Commissione europea preannuncia l'istituzione di un quadro di monitoraggio teso a seguire le tendenze dei prezzi e la qualità dei servizi e ad individuare eventuali ostacoli e problemi derivanti soprattutto dalle divergenze nazionali. Il quadro di monitoraggio comprenderà indagini periodiche presso i consumatori, una mappatura degli sviluppi normativi negli Stati membri, il dialogo con le parti interessate nell'ambito del [Forum del mercato unico](#). I risultati saranno poi sintetizzati nel quadro di valutazione del mercato unico.

3. Conclusioni

La Commissione europea afferma che al fine di cogliere i vantaggi offerti dai nuovi modelli imprenditoriali dell'economia collaborativa, **l'Unione europea dovrebbe sostenere in modo proattivo l'innovazione, la competitività e le opportunità di crescita** offerte da tali modelli, garantendo al tempo stesso condizioni di lavoro eque, protezione sociale e tutela dei consumatori. Affinché ciò avvenga i cittadini e le imprese dovrebbero essere consapevoli delle norme e degli obblighi che li riguardano. Parallelamente **invita gli Stati membri a chiarire la situazione normativa** a livello nazionale.

La Commissione annuncia inoltre che continuerà a seguire gli sviluppi dell'economia collaborativa e a lavorare con gli Stati membri e con le parti interessate per lo scambio di buone pratiche.

Infine, auspica l'avvio di un **dialogo con il Parlamento europeo, il Consiglio e gli Stati membri** allo scopo di garantire il contesto migliore per tutti i soggetti coinvolti.

11 luglio 2016

A cura di Patrizia Borgna