

## COMMISSIONI RIUNITE

### IX (Trasporti, poste e telecomunicazioni) e X (Attività produttive, commercio e turismo)

#### S O M M A R I O

##### SEDE REFERENTE:

Disciplina delle piattaforme digitali per la condivisione di beni e servizi e disposizioni per la promozione dell'economia della condivisione. C. 3564 Tentori (*Esame e rinvio*) ..... 13

##### SEDE REFERENTE

Martedì 3 maggio 2016. — Presidenza del presidente della X Commissione Guglielmo EPIFANI.

#### La seduta comincia alle 14.45.

**Disciplina delle piattaforme digitali per la condivisione di beni e servizi e disposizioni per la promozione dell'economia della condivisione.**

**C. 3564 Tentori.**

(*Esame e rinvio*).

Le Commissioni iniziano l'esame del provvedimento.

Ivan CATALANO (Misto), *relatore per la IX Commissione*, illustra, anche a nome del relatore per la X Commissione, Angelo Senaldi, il contenuto del provvedimento in titolo.

La proposta di legge consta di 12 articoli ed introduce, per la prima volta in Italia, una disciplina generale della materia dell'« economia condivisa » (*sharing economy*).

Ricorda come l'economia collaborativa in Italia inizia ad affacciarsi nel 2000, in ritardo rispetto al resto del mondo dove

nascono piattaforme già alla fine degli anni '90. Il grande sviluppo avviene a partire dal 2009 spinto, da un lato, dalla crisi economica che fa emergere nuovi modelli di consumo e, dall'altro, dal diffondersi delle tecnologie digitali e dei *social network* che consentono di mettere in contatto persone per scambiarsi oggetti o servizi. Circa la metà delle piattaforme intervistate da « collaboriamo.org » (52 per cento) è nata tra 2013 e 2014 ossia quando in Italia il fenomeno della *sharing economy* è diventato più noto al grande pubblico.

La proposta di legge interviene pertanto su un fenomeno dinamico ed in progressivo sviluppo che incide non soltanto sulla dimensione economica ma anche sull'aspetto culturale del consumo sostenibile e dell'efficiente uso delle risorse. Per questo l'articolo 1 indica come finalità primarie della proposta di legge la promozione dell'economia della condivisione e delle forme di consumo consapevole. Tra gli obiettivi specifici coerenti con la finalità generale sopra indicata la proposta di legge individua la razionalizzazione delle risorse, l'incremento dell'efficienza e della disponibilità di beni, servizi e infrastrutture, anche nella PA, il contrasto degli sprechi e la riduzione dei costi; la parte-

cipazione attiva dei cittadini alla costruzione di comunità resilienti in cui si sviluppano relazioni che abbiano come obiettivo l'interesse generale comune o la cura dei beni comuni; nuove opportunità di crescita, occupazione e imprenditorialità basate su un modello di sviluppo economico, ambientale e sociale sostenibile; l'innovazione tecnologica e digitale.

Si prevede, inoltre, che, per il conseguimento degli obiettivi sopra indicati sia disciplinata l'attività delle piattaforme digitali per la condivisione di beni e servizi operanti su mercati a due versanti.

L'articolo 2 introduce le definizioni di economia della condivisione, intesa come « l'economia generata dall'allocazione ottimizzata e condivisa delle risorse di spazio, tempo, beni e servizi tramite piattaforme digitali », e dei soggetti che intervengono nei rapporti giuridico economici in tale specifico ambito (gestori delle piattaforme ed utenti, a loro volta divisi in utenti operatori e utenti fruitori). Sia i gestori che gli utenti possono essere soggetti privati o anche soggetti pubblici.

La medesima disposizione individua anche alcune caratteristiche fondamentali dei rapporti intercorrenti tra i soggetti operanti nel sistema dell'economia condivisa, in particolare si prevede che i gestori delle piattaforme agiscano da abilitatori mettendo in contatto gli utenti e possano offrire servizi a valore aggiunto; che i beni che generano valore per la piattaforma appartengano agli utenti e che tra gestori e utenti non sussista alcun rapporto di lavoro subordinato.

Le piattaforme che operano intermediazione in favore di operatori professionali iscritti al registro delle imprese non rientrano nell'ambito applicativo della proposta in discussione.

Il cuore della novità normativa è rappresentato dalla regolamentazione dell'attività delle piattaforme digitali dell'economia della condivisione. Si istituisce infatti (articolo 3) presso l'Autorità garante della concorrenza e del mercato un registro elettronico nazionale delle piattaforme digitali dell'economia della condivisione. Lo scopo del registro è aiutare a creare un

clima di fiducia nei confronti degli operatori del settore. L'iscrizione al registro è presupposto per lo svolgimento dell'attività da parte dei gestori (articolo 10) ed è a sua volta subordinato all'approvazione, da parte dell'Autorità, di un « documento di politica aziendale » predisposto dai gestori delle piattaforme.

Il documento deve includere le condizioni contrattuali tra la piattaforma digitale e gli utenti e deve essere esplicitamente sottoscritto dagli utenti (articolo 4, commi 1 e 8). Con riferimento ai contenuti delle clausole contrattuali i commi 2 e 3 dell'articolo 4 prevedono una serie di clausole vietate che sono nulle qualora apposte, ma non causano la nullità del documento. In particolare il documento di politica aziendale non può contenere previsioni che impongano, 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 e il divieto di commento critico del gestore, e, ad entrambi gli utenti (operatore e fruitore) la condivisione con altri utenti operatori di informazioni, giudizi e analisi nonché l'obbligo di fornire il consenso a cedere a terzi qualunque dato utente. Alcuni di questi divieti sono stati individuati al fine di rafforzare il concetto dell'assenza del rapporto di lavoro subordinato. Di fatto mediante alcuni accorgimenti e politiche di gestione della piattaforma, è possibile configurare il rapporto come un rapporto para-subordinato. A tal punto si è sentita l'esigenza di rendere espliciti tali divieti, al fine di individuare una soluzione normativa equilibrata.

Il documento prevede anche che eventuali transazioni in denaro operate mediante le piattaforme digitali avvengano esclusivamente mediante sistemi di pagamento elettronici (articolo 4, comma 5).

Il gestore della piattaforma deve inoltre prevedere nel documento modalità di registrazione univoche per evitare la creazione di profili falsi o non riconducibili a uno specifico utente. Gli utenti, secondo una precisa disposizione del documento di politica aziendale, hanno l'obbligo di indicare le proprie generalità, in particolare i dati anagrafici la residenza e il codice fiscale.

Infine il documento prevede l'obbligo di informare gli utenti della necessità di eventuali coperture assicurative richieste per lo svolgimento delle attività negoziate nell'ambito della piattaforma, di quelle già eventualmente sottoscritte dal gestore, e di quelle che gli operatori possono stipulare, a condizioni agevolate, sulla base di accordi tra gestore della piattaforma e impresa di assicurazione, ponendo in capo al gestore della piattaforma la verifica dell'avvenuta stipula della citata assicurazione (articolo 4, comma 6).

Un ulteriore obbligo in capo ai gestori delle piattaforme è previsto dall'articolo 9 che impone loro di trasmettere all'ISTAT i dati relativi al numero di utenti, alle attività svolte e ai relativi importi, nonché alla tipologia di beni e servizi utilizzati, aggregati su base comunale. L'ISTAT definisce, sentita l'Agenzia per l'Italia digitale lo standard di comunicazione dei dati medesimi ai fini dell'archiviazione telematica degli stessi.

L'articolo 11 prevede infine che gli obblighi previsti dalla proposta di legge si applichino anche ai gestori di piattaforme già operanti obbligando tali operatori a conformarsi a tali disposizioni entro 120 giorni dall'entrata in vigore della legge. In caso di mancato adeguamento si applicano le sanzioni di cui all'articolo 10.

Sempre con riguardo alla regolazione dei rapporti tra gestori delle piattaforme digitali ed utenti l'articolo 7 detta disposizioni per la tutela della riservatezza fornendo anzitutto la definizione di dato

utente ovvero il dato personale al trattamento del quale sia stato acquisito il consenso ai sensi del Codice della *privacy* (decreto legislativo n. 196 del 2003) nonché il dato prodotto ottenuto dalla integrazione digitale di oggetti.

Il comma 2 prevede l'ipotesi di possibile cessione a terzi da parte del gestore della piattaforma dei dati utenti di cui dispone prevedendo le modalità tecniche con cui, l'utente informato con anticipo dal gestore, può eliminare i dati che lo riguardano. Spetterà al Garante della *privacy* definire i contenuti minimi dell'informativa e le modalità del procedimento di eliminazione; ciò, fermo restando l'obbligo per le piattaforme digitali di garantire strumenti per il controllo, la modifica e la cancellazione da parte degli utenti (anche integrale, con una sola operazione) dei dati personali memorizzati sulla piattaforma (comma 3). Tali operazioni devono poter riguardare i singoli dati, categorie omogenee degli stessi ovvero l'insieme dei dati. Viene vietata l'analisi automatica, anche in remoto, dei contenuti presenti sulla piattaforma, escluse le operazioni esplicitamente e spontaneamente richieste dagli utenti, oggetto di apposito rapporto contrattuale (comma 4). Si intende, quindi, garantire all'utente una sorta di diritto all'oblio, attraverso la possibilità di cancellare tutti i propri dati dalla piattaforma. È demandata al Garante anche la competenza all'irrogazione delle sanzioni per le violazioni della citata disciplina a tutela della riservatezza (sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 euro a 60.000 euro).

La proposta di legge affida all'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) poteri di regolazione e poteri sanzionatori. L'Autorità, oltre ai compiti di tenuta del registro e di approvazione del documento di politica aziendale, ha il potere di imporre ai gestori delle piattaforme di fornire o richiedere agli utenti operatori polizze assicurative per la copertura dei rischi tipici dell'economia della condivisione e verifica il rispetto della legge e del documento medesimo da parte degli operatori. L'articolo 10 prevede che

l'Autorità diffidi dal continuare la propria attività qualunque piattaforma digitale dell'economia della condivisione senza essere iscritta nel registro fissando al gestore un termine affinché quest'ultimo perfezioni l'iscrizione. Qualora l'iscrizione non avvenga è prevista una sanzione pari al 25 per cento del fatturato realizzato nel periodo di mancata iscrizione e la sospensione dell'attività fino all'iscrizione del gestore. Con riferimento al mancato rispetto di quanto stabilito dalla legge con riferimento ai contenuti del documento di politica aziendale si prevede che l'Autorità diffidi il gestore stabilendo un termine entro il quale lo stesso provveda a conformare il documento a quanto previsto dalla legge. In caso di mancato adempimento è prevista una sanzione dall'1 al 10 per cento del fatturato realizzato dalla piattaforma nell'ultimo esercizio chiuso antecedentemente alla notificazione della diffida e, anche in questo caso, si prevede la sospensione dell'attività fino all'adempimento di quanto richiesto dall'Autorità medesima. Si prevede che l'Autorità dia conto dell'attività di vigilanza posta in essere nella relazione annuale sull'attività svolta nell'anno precedente da inviare al Presidente del Consiglio dei ministri, relazione che, ai sensi dell'articolo 26 della legge n. 287 del 1990 viene trasmessa al Parlamento.

La proposta di legge contiene poi una serie di norme volte all'introduzione di misure annuali per la diffusione dell'economia della condivisione, alla rimozione degli ostacoli regolatori, di carattere normativo o amministrativo, alla diffusione dell'economia della condivisione garantendo la leale concorrenza e la tutela dei consumatori. La sede per l'adozione delle misure viene individuata, ai sensi dell'articolo 6, nella legge annuale per il mercato e la concorrenza, di cui all'articolo 47 della legge 23 luglio 2009, n. 99, tenendo conto anche della relazione annuale dell'AGCM e delle segnalazioni eventualmente trasmesse dalle altre attività amministrative indipendenti. La proposta di legge individua le seguenti tipologie di misure: norme di immediata

applicazione, al fine, anche in relazione ai pareri, alle segnalazioni e alle relazioni annuali dell'AGCM e delle altre autorità amministrative indipendenti, di rimuovere gli ostacoli alla diffusione dell'economia della condivisione; una o più deleghe al Governo per l'emanazione di decreti legislativi; autorizzazione all'adozione di regolamenti, decreti ministeriali e altri atti; disposizioni recanti i principi fondamentali nel rispetto dei quali le regioni e le province autonome esercitano le proprie competenze normative, quando vengano in rilievo profili attinenti alla diffusione dell'economia della condivisione; norme integrative o correttive di disposizioni contenute in precedenti leggi per la diffusione dell'economia della condivisione, con esplicita indicazione delle norme da modificare o abrogare.

Si prevede inoltre che il Governo nella relazione di accompagnamento del disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza evidenzi lo stato di attuazione degli interventi previsti nelle precedenti leggi per la diffusione dell'economia della condivisione, indicando gli effetti che ne sono derivati per i cittadini, le imprese e la pubblica amministrazione e fornisca l'elenco delle segnalazioni contenute nella relazione annuale dell'AGCM e di quelle trasmesse da altre Autorità, indicando gli ambiti per i quali non si è ritenuto opportuno darvi seguito.

Allo stesso modo è previsto che il Ministro dello Sviluppo economico, per promuovere lo sfruttamento di risorse solo parzialmente utilizzate identifichi un apposito ufficio al quale gestori e utenti possano inviare suggerimenti o richieste di standardizzazione dei dati relativi alle medesime utenze.

Ai sensi dell'articolo 8 inoltre sempre il Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, sentite l'AGCM e l'Associazione nazionale dei comuni italiani emana inoltre linee guida, destinate agli enti locali, per valorizzare e diffondere le buone pratiche nell'ambito dell'economia della condivisione al fine di

abilitare processi sperimentali di condivisione di beni e servizi nella pubblica amministrazione.

Si prevede infine il regime fiscale per i redditi percepiti nel settore dell'economia della condivisione e le disposizioni relative alla destinazione dei proventi dall'attuazione della legge. In particolare, il comma 1 dell'articolo 5 individua una nuova forma di reddito imponibile. Infatti il reddito percepito dagli utenti operatori mediante la piattaforma digitale è definito «reddito da attività di economia della condivisione non professionale» e deve essere indicato in un'apposita sezione della dichiarazione dei redditi. Il reddito percepito è da considerarsi come un'integrazione al reddito. Ai redditi fino a 10 mila euro si applica un'imposta fissa pari al 10 per cento (c.d. *flat tax*). I redditi superiori a 10mila euro sono cumulati con i redditi da lavoro dipendente o da lavoro autonomo: ad essi si applica l'aliquota corrispondente (comma 1).

Si prevede che i gestori operino in qualità di sostituti di imposta in relazione ai redditi percepiti dagli utenti operatori delle piattaforme digitali. I gestori che risiedono all'estero devono dotarsi di sta-

bile organizzazione in Italia e devono comunicare i dati all'Agenzia delle entrate sulle transazioni economiche, anche laddove l'utente operatore non percepisca reddito dalle attività svolte (commi 2 e 3).

L'articolo 12 destina le risorse derivanti dall'attuazione della legge in esame alla copertura finanziaria della deducibilità delle spese per formazione professionale sostenute dai gestori e dagli utenti operatori nel limite di 5.000 euro. Le ulteriori risorse eventualmente rimanenti sono destinate al finanziamento di politiche a favore dell'innovazione tecnologica e della digitalizzazione delle imprese.

Sottolinea infine il fatto che, come si può desumere dall'ampio spettro degli interventi della presente proposta di legge nell'ambito del dibattito, potranno senz'altro emergere spunti interessanti per ciascuna di queste tematiche.

Guglielmo EPIFANI *presidente*, nell'imminenza dell'inizio della seduta dell'Assemblea, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta, nella quale il relatore per la X Commissione potrà eventualmente integrare la relazione.

**La seduta termina alle 15.**