



Commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori

2016/0000(INI)

22.12.2016

PROGETTO DI RELAZIONE

su un'agenda europea per l'economia collaborativa
COM(2016)0356 – (2016/0000(INI))

Commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori

Relatore: Nicola Danti

Relatore per parere (*):
Dario Tamburrano, commissione per l'industria, la ricerca e l'energia

(*) Procedura con le commissioni associate – articolo 54 del regolamento

INDICE

	Pagina
PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO	3
MOTIVAZIONE.....	10
ALLEGATO: ELENCO DELLE ENTITÀ O DELLE PERSONE DA CUI IL RELATORE HA RICEVUTO CONTRIBUTI.....	15

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

su un'agenda europea per l'economia collaborativa (2016/0000(INI))

Il Parlamento europeo,

- vista la sua risoluzione del 19 gennaio 2016 sul tema "Verso un atto sul mercato unico digitale"¹,
- vista la sua risoluzione del 26 maggio 2016 sulla strategia per il mercato unico²,
- vista la comunicazione della Commissione del 2 giugno 2016 dal titolo "Un'agenda europea per l'economia collaborativa" (COM(2016)0356),
- vista la comunicazione della Commissione del 25 maggio 2016 dal titolo "Le piattaforme online e il mercato unico digitale – Opportunità e sfide per l'Europa" (COM(2016)0288),
- vista la comunicazione della Commissione del 28 ottobre 2015 dal titolo "Migliorare il mercato unico: maggiori opportunità per i cittadini e per le imprese" (COM(2015)0550),
- vista la comunicazione della Commissione del 6 maggio 2015 dal titolo "Strategia per il mercato unico digitale in Europa" (COM(2015)0192),
- visti il Consiglio "Competitività", del 29 settembre 2016, e i relativi risultati,
- vista la direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno ("direttiva sui servizi")³,
- vista la direttiva 2000/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 giugno 2000, relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno ("Direttiva sul commercio elettronico")⁴,
- vista la direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2005, relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno e che modifica la direttiva 84/450/CEE del Consiglio e le direttive 97/7/CE, 98/27/CE e 2002/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (CE) n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio ("direttiva sulle pratiche commerciali sleali")⁵,
- vista la direttiva 2009/136/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009, recante modifica della direttiva 2002/22/CE relativa al servizio

¹ Testi approvati, P8_TA(2016)0009.

² Testi approvati, P8_TA(2016)0237.

³ GU L 376 del 27.12.2006, pag. 36.

⁴ GU L 178 del 17.7.2000, pag. 1.

⁵ GU L 149 dell'11.6.2005, pag. 22.

universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica, della direttiva 2002/58/CE relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche e del regolamento (CE) n. 2006/2004 sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa a tutela dei consumatori ("direttiva sui diritti dei consumatori")¹,

- visto il documento di lavoro dei servizi della Commissione del 25 maggio 2016 relativo agli orientamenti per l'attuazione della direttiva sulle pratiche commerciali sleali (direttiva PCS) (SWD(2016)0163),
 - visto il regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati)²,
 - visto il parere del Comitato delle regioni del 7 dicembre 2016 dal titolo "Economia collaborativa e piattaforme online: una visione condivisa di città e regioni"³,
 - visto il parere del Comitato economico e sociale europeo del 15 dicembre 2016 sull'economia collaborativa⁴,
 - visto l'articolo 52 del suo regolamento,
 - vista la relazione della commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori (A8-0000/2017),
- A. considerando che negli ultimi anni l'economia collaborativa ha conosciuto una rapida crescita in termini di utenti, transazioni ed entrate, ridefinendo il modo in cui vengono forniti prodotti e servizi e mettendo alla prova imprese ben avviate in numerosi settori economici;
- B. considerando che tali cambiamenti radicali hanno un notevole impatto sul quadro normativo, rendendo meno nette le distinzioni tra consumatore e prestatore di servizi, tra lavoratore subordinato e autonomo e tra la prestazione di servizi a titolo professionale e non professionale, mettendo così alla prova molti settori critici del diritto dell'UE;

Considerazioni di carattere generale

1. accoglie con favore la comunicazione su un'agenda europea per l'economia collaborativa e sottolinea che questa dovrebbe rappresentare un primo passo verso una strategia dell'UE più ampia e ambiziosa in materia;
2. ritiene che, se sviluppata in modo responsabile, l'economia collaborativa possa creare opportunità significative per i cittadini e i consumatori, che beneficiano di una maggiore

¹ GU L 337 del 18.12.2009, pag. 11.

² GU L 119 del 4.5.2016, pag. 1.

³ ECON-VI/016.

⁴ INT/793 EESC-2016-3545-00-00-AC-TRA.

concorrenza, di servizi su misura e di prezzi più bassi;

3. concorda sul fatto che l'economia collaborativa potrebbe creare inoltre nuove opportunità imprenditoriali, posti di lavoro e crescita, nonché svolgere un ruolo importante nel rendere il sistema economico non solo più efficiente, ma anche sostenibile sotto il profilo sociale e ambientale;
4. riconosce, al contempo, il profondo impatto dell'economia collaborativa su modelli imprenditoriali ormai consolidati; sottolinea il rischio legato all'esistenza di norme giuridiche diverse per attori economici simili; è preoccupato per il rischio di una riduzione della tutela dei consumatori, dei diritti dei lavoratori e dell'adempimento degli obblighi fiscali; prende atto degli effetti che le imprese collaborative stanno avendo sull'ambiente urbano;
5. sottolinea i rischi dell'aumento delle "zone grigie" normative, della conseguente inosservanza delle normative vigenti e della frammentazione del mercato unico; è consapevole del fatto che, se non adeguatamente disciplinati, tali cambiamenti potrebbero determinare incertezza giuridica quanto alle norme e ai vincoli applicabili all'esercizio dei diritti individuali;
6. ritiene che lo sviluppo di un contesto giuridico chiaro e dinamico sia di fondamentale importanza per la prosperità dell'economia collaborativa nell'UE;

Economia collaborativa nell'UE

7. sottolinea la necessità di considerare l'economia collaborativa non solo come un modello imprenditoriale, ma anche come una nuova forma di integrazione tra l'economia e la società in grado di collocare le relazioni economiche all'interno di quelle sociali e di creare nuove forme di comunità;
8. richiama l'attenzione sul fatto che l'economia collaborativa in Europa presenta alcune caratteristiche specifiche poiché, in genere, è maggiormente radicata a livello locale e rispecchia la struttura aziendale europea, costituita principalmente da PMI;
9. osserva che gli imprenditori europei mostrano una forte propensione alla creazione di piattaforme di collaborazione per fini sociali e riconosce un aumento dell'interesse nei confronti dei modelli di governance cooperativa;
10. sottolinea l'importanza di prevenire ogni forma di discriminazione, al fine di consentire un accesso effettivo e paritario ai servizi collaborativi, in particolare per le persone e le comunità svantaggiate;
11. invita la Commissione a promuovere pratiche collaborative senza scopo di lucro e gestite dagli utenti, volte a creare condivisione e cooperazione, e un approccio all'economia collaborativa orientato ai beni comuni, in modo da favorire la scalabilità di un'economia sociale e l'accesso alla conoscenza aperta;

Quadro normativo dell'UE: "pari", consumatori, piattaforme di collaborazione

12. esprime preoccupazione per il fatto che, sebbene gran parte della nascente economia

collaborativa continui a non essere regolamentata, stiano emergendo tra gli Stati membri, a causa di normative nazionali, regionali e locali, nonché della giurisprudenza, differenze significative che comportano un rischio di frammentazione del mercato unico;

13. accoglie con favore l'intenzione della Commissione di porre rimedio all'attuale frammentazione, tuttavia deplora che la sua comunicazione non abbia apportato sufficiente chiarezza in merito all'applicabilità della vigente legislazione dell'UE a diversi modelli di economia collaborativa;
14. conviene che i requisiti di accesso al mercato per le piattaforme di collaborazione e i prestatori di servizi devono essere necessari, giustificati e proporzionati e che tale valutazione dovrebbe dipendere dal fatto che i servizi siano prestati da professionisti oppure da privati, subordinando i fornitori tra "pari" (peer-to-peer) a requisiti giuridici meno restrittivi;
15. esorta la Commissione a fornire ulteriori orientamenti agli Stati membri, al fine di stabilire criteri efficaci per operare una distinzione tra "pari" e professionisti, fattore fondamentale per l'equo sviluppo dell'economia collaborativa;
16. richiama l'attenzione, al contempo, sul rischio che la definizione di soglie possa creare una disparità tra microimprese e piccole imprese, da un lato, e "pari" dall'altro; invita pertanto al riesame della legislazione applicabile ai prestatori di servizi professionali onde creare condizioni di parità tra categorie comparabili di prestatori di servizi ed eliminare gli oneri normativi superflui;
17. ritiene che occorra garantire ai consumatori un alto ed efficace grado di tutela, indipendentemente dal fatto che i servizi siano prestati da professionisti o da "pari"; sottolinea, in particolare, l'importanza di proteggere i consumatori nelle transazioni peer-to-peer; accoglie con favore l'iniziativa della Commissione di garantire l'adeguatezza del diritto dei consumatori e di prevenire gli abusi dell'economia collaborativa;
18. mette in evidenza che, in molti casi, nell'ambito dell'economia collaborativa sono ancora necessarie norme a tutela dei consumatori, in particolare a causa di persistenti asimmetrie informative o della mancanza di scelta;
19. invita la Commissione a chiarire il regime di responsabilità delle piattaforme di collaborazione, che potrebbe rafforzare il comportamento responsabile e aumentare la fiducia degli utenti;
20. invita la Commissione a esaminare ulteriormente la legislazione dell'UE, al fine di ridurre le incertezze relative alle norme applicabili ai modelli imprenditoriali collaborativi, e di valutare se siano auspicabili norme nuove o modificate;
21. ritiene che ogni nuova normativa debba sfruttare le capacità di autoregolamentazione delle piattaforme; è convinto che le piattaforme di collaborazione possano assumere un ruolo attivo in questo nuovo ambiente normativo, ponendo rimedio a numerose asimmetrie informative e ad altre carenze del mercato tradizionalmente risolte tramite una regolamentazione, avvalendosi in particolare di meccanismi digitali finalizzati

all'aumento della fiducia;

22. è fermamente convinto, al contempo, che detta capacità di autoregolamentazione non metta in discussione la necessità di una normativa, in particolare per le carenze del mercato che le piattaforme non sono in grado di affrontare e per conseguire altri obiettivi normativi (tra cui l'eliminazione delle disuguaglianze, la promozione dell'equità, dell'inclusione e dell'apertura, ecc.);
23. sottolinea l'importanza fondamentale di chiarire i metodi utilizzati per adottare decisioni basate su algoritmi e di garantire l'equità di tali algoritmi; mette in evidenza la necessità di verificare il potenziale danno alla privacy causato dai big data, di valutare l'impatto dei dati sui diversi segmenti della società e di impedire la discriminazione; invita la Commissione a mettere a punto criteri efficaci per l'elaborazione di principi di responsabilità in materia di algoritmi per le piattaforme di collaborazione basate sulle informazioni;
24. è convinto che occorra elaborare un quadro normativo comune dell'UE, orizzontale e armonizzato, costituito da una combinazione di principi generali e norme specifiche, oltre a eventuali normative settoriali che possano risultare necessarie;
25. invita la Commissione a creare un quadro di esecuzione ambizioso e a sostenere gli Stati membri nello sviluppo di una forte cultura della conformità alle norme e della loro applicazione;

Concorrenza e adempimento degli obblighi fiscali

26. incoraggia la Commissione a promuovere condizioni eque di concorrenza tra le piattaforme di collaborazione; sottolinea l'importanza di individuare e affrontare gli ostacoli che si frappongono alla creazione e all'espansione delle imprese collaborative, in particolare delle start-up; sottolinea, in questo contesto, la necessità di garantire il libero flusso dei dati, nonché la loro portabilità e interoperabilità, che agevolano il passaggio tra piattaforme, evitano la dipendenza da un determinato fornitore (lock-in) e sono elementi essenziali per consentire una concorrenza aperta e leale e rafforzare la posizione degli utenti delle piattaforme di collaborazione;
27. esprime preoccupazione per le difficoltà emerse finora sul fronte dell'adempimento degli obblighi fiscali e della loro applicazione, malgrado l'aumento della tracciabilità delle transazioni economiche attraverso piattaforme online;
28. sottolinea, inoltre, l'urgenza di una collaborazione tra le autorità competenti e le piattaforme di collaborazione sull'adempimento degli obblighi fiscali e la riscossione delle imposte, e chiede alle piattaforme di svolgere un ruolo attivo;
29. esorta gli Stati membri a concordare una serie uniforme di informazioni che le imprese devono comunicare alle autorità fiscali nel quadro degli obblighi di informativa fiscale;
30. conviene sulla necessità di applicare obblighi fiscali funzionalmente analoghi alle imprese che forniscono servizi comparabili ed è convinto che le imposte debbano essere pagate nel luogo in cui gli utili sono generati;

Impatto sul mercato del lavoro e sui diritti dei lavoratori

31. sottolinea che la rivoluzione digitale sta esercitando un profondo impatto sul mercato del lavoro e che le tendenze emergenti nell'economia collaborativa fanno parte di un andamento di più ampio respiro;
32. sottolinea l'importanza fondamentale di tutelare i diritti dei lavoratori nel settore dei servizi collaborativi, evitare il dumping sociale e garantire condizioni di lavoro eque e una protezione sociale adeguata;
33. è preoccupato per il rischio che i lavoratori su richiesta possano non beneficiare di una vera e propria tutela giuridica e che le piattaforme di collaborazione possano trasferire i propri rischi ai lavoratori che non hanno responsabilità imprenditoriali;

Dimensione locale dell'economia collaborativa

34. osserva che i governi locali sono già attivi nel regolamentare e promuovere l'economia collaborativa, focalizzando l'attenzione sulle pratiche collaborative sia come oggetto delle loro politiche sia come principio organizzativo di nuove forme di governance collaborativa;
35. ritiene che le autorità nazionali, regionali e locali abbiano un ampio margine di manovra per adottare normative in funzione del contesto, al fine di affrontare obiettivi di interesse generale chiaramente identificati con misure proporzionate pienamente in linea con la normativa dell'UE; invita pertanto la Commissione a sostenere gli Stati membri nella definizione delle politiche e nell'adozione di norme coerenti con il diritto dell'UE;
36. rileva che le prime ad agire sono state le città, in cui le condizioni urbane quali la densità di popolazione e la vicinanza fisica favoriscono l'adozione di pratiche collaborative; è altresì convinto che l'economia collaborativa sia in grado di offrire notevoli opportunità anche alle periferie interne e alle zone rurali;

Promozione dell'economia collaborativa

37. sottolinea l'importanza di competenze e capacità adeguate, al fine di consentire al maggior numero di persone possibile di svolgere un ruolo attivo nell'economia collaborativa; ritiene che il potenziale dell'economia collaborativa si manifesterà pienamente solo mediante politiche efficaci di inclusione sociale a livello dell'UE, a partire dalla dimestichezza e dallo spirito critico nell'utilizzo delle TIC quale competenza fondamentale per strategie di apprendimento permanente;
38. richiama l'attenzione sulle difficoltà incontrate dalle piattaforme di collaborazione europee nell'accesso al capitale di rischio e nella loro strategia di espansione, accentuate dalle piccole dimensioni e dalla frammentazione dei mercati nazionali e da una grave carenza di investimenti transfrontalieri;
39. mette in evidenza che i sistemi di finanziamento collaborativi (come il crowdfunding) hanno successo solo se integrati con i canali di finanziamento tradizionali in un ecosistema di finanziamento efficace;

40. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione.

MOTIVAZIONE

1. Economia collaborativa: quadro generale

Il concetto di "economia collaborativa" comprende una vasta gamma di attività, che derivano da un gran numero di modelli imprenditoriali collaborativi, ivi compresi quelli senza scopo di lucro; i modelli imprenditoriali vanno da piattaforme di collaborazione che consentono lo scambio di beni o servizi in tutto il mondo a piccole PMI collaborative che erogano servizi per le comunità locali.

Negli ultimi anni l'economia collaborativa ha conosciuto una rapida crescita in termini di utenti, transazioni e ricavi, ridefinendo, in ultima analisi, le modalità in cui vengono forniti prodotti e servizi in molti settori. All'inizio del 2014, gli ambiti di attività interessati erano principalmente sei (merci/vendita al dettaglio, servizi, spazi/alloggi, alimentazione, trasporti e capitali). Nel 2016 il numero degli ambiti era quasi triplicato, estendendosi a nuovi settori (vale a dire salute, apprendimento, logistica, comuni, spazi, servizi pubblici quali energia ecc.) o creando un nuovo tipo di attività (ossia la circolazione dei fabbricanti nel settore delle merci).

Per descrivere questo fenomeno in rapida crescita vengono utilizzati numerosi termini, spesso in modo intercambiabile: economia della condivisione (*sharing economy*), economia *peer-to-peer*, economia su richiesta (*on demand*), mercati delle piattaforme tra "pari", *gig economy*, consumo collaborativo, capitalismo basato su *crowdfunding* (ecc.). Queste definizioni riflettono la dinamica del fenomeno, nonché la portata e l'intensità del dibattito in corso al riguardo nel mondo politico e accademico.

Finora esistono già varie *definizioni* di economia collaborativa. Il dizionario Oxford definisce l'economia collaborativa: "*an economic system in which assets or services are shared between private individuals, either free or for a fee, typically by means of internet*" (*sistema economico in cui i beni o i servizi sono condivisi tra privati, a titolo gratuito o a pagamento, generalmente tramite Internet*)¹. Nella sua comunicazione la Commissione vi si riferisce in termini di "*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*" e specifica al contempo che le transazioni dell'economia collaborativa generalmente non comportano un trasferimento di proprietà e possono essere effettuate a scopo di lucro o senza scopo di lucro.

L'economia collaborativa e i suoi modelli imprenditoriali coinvolgono in genere tre principali categorie di soggetti:

- i) i prestatori di servizi: privati che offrono servizi (beni, competenze, tempo a pagamento o a titolo gratuito) su base occasionale ("*pari*") oppure professionisti;
- ii) gli utenti di tali servizi e
- iii) le piattaforme di collaborazione che mettono in comunicazione l'offerta e la domanda in tempo reale e che agevolano le transazioni.

¹ Cfr.: https://en.oxforddictionaries.com/definition/sharing_economy

2. Risposta della Commissione

Nel giugno 2016 la Commissione ha pubblicato una comunicazione dal titolo "Un'agenda europea per l'economia collaborativa", intesa a reagire alle preoccupazioni circa l'incertezza sui diritti e sugli obblighi dei diversi attori che partecipano all'economia collaborativa e a fornire risposte dal punto di vista dell'UE. La comunicazione intende offrire orientamenti non vincolanti sulle modalità di applicazione della legislazione dell'UE in vigore ai modelli imprenditoriali dell'economia collaborativa. Vengono trattate questioni che interessano sia gli operatori di mercato che le autorità pubbliche nell'ambito di cinque settori principali: 1.) requisiti di accesso al mercato; 2.) regimi di responsabilità; 3.) tutela degli utenti; 4.) lavoratori autonomi e subordinati nell'economia collaborativa; 5.) fiscalità.

3. Aspetti principali legati all'economia collaborativa

3.1. Opportunità e vantaggi

L'economia collaborativa può creare notevoli opportunità per i consumatori, gli imprenditori e i cittadini, nonché generare nuova occupazione e crescita e nuove fonti di reddito.

Si stima che nel 2015 le piattaforme di collaborazione attive in cinque settori chiave dell'economia collaborativa nell'UE abbiano generato ricavi pari a 3,6 miliardi di EUR¹. Il potenziale dell'economia collaborativa è significativo, con una crescita annua superiore al 25 %², e si stima che, teoricamente, il vantaggio economico legato a un migliore utilizzo delle capacità quale risultato dell'economia collaborativa potrebbe raggiungere i 572 miliardi di EUR³. Queste cifre dovrebbero tuttavia essere considerate con una certa cautela, in quanto, nonostante la crescente importanza economica, rimane difficile misurare il valore dell'economia collaborativa. Ciò è dovuto anche alla mancanza di una metodologia concordata su come misurare i molteplici effetti dell'economia collaborativa sull'economia, sulla società e sull'ambiente, nonché al numero insufficiente di dati raccolti.

Varie indagini rivelano un sostegno e un interesse piuttosto considerevoli dei consumatori nei confronti dell'economia collaborativa⁴. Una serie di ragioni e motivazioni spinge i "pari" a partecipare a questo nuovo modello imprenditoriale, per esempio i vantaggi sotto il profilo finanziario, qualitativo e dell'esperienza, nonché il positivo impatto sociale o sulle società. Secondo l'Eurobarometro, il 42 % dei consumatori considera i servizi dell'economia collaborativa più pratici e il 33 % apprezza il fatto che siano più economici o addirittura gratuiti⁵.

3.2. Principali sfide e rischi

Contemporaneamente, è importante altresì prendere atto dei notevoli effetti dei modelli imprenditoriali dell'economia collaborativa su molte imprese tradizionali e sui loro modelli

¹ The Sharing Economy, Case Study 12, settembre 2013 a cura di PWC.

² *Ibidem* (PWC(2013)).

³ EPRS, The Cost of Non-Europe in the sharing economy (Il costo della non-Europa nell'economia collaborativa), 2016.

⁴ Secondo l'indagine BEUC del luglio 2015, il 70 % dei consumatori ha partecipato almeno una volta all'economia collaborativa, tra il 60 e l'80 % degli intervistati è molto soddisfatto della propria esperienza e il 32 % partecipa in qualità di "prosumatori".

⁵ Flash Eurobarometro 438, giugno 2016, CE.

consolidati di produzione e consumo. Negli ultimi anni la crescita rapida e non regolamentata di questo fenomeno ha generato una serie di sfide e rischi potenziali che dovrebbero essere considerati e sui quali occorre riflettere.

Innanzitutto, sono emerse molte questioni relative ai diritti dei consumatori e al regime di protezione dei consumatori su temi delicati che riguardano la riservatezza dei dati, la trasparenza e l'affidabilità delle informazioni fornite ai consumatori, i regimi di responsabilità delle piattaforme di collaborazione, l'equità degli algoritmi e possibili forme di discriminazione. Esiste il rischio potenziale di ridurre gli standard minimi, in particolare nelle transazioni *peer-to-peer* (P2P), rispetto agli standard in vigore applicati a servizi analoghi prestati da professionisti. Inoltre, la rapida diffusione delle piattaforme di collaborazione in alcuni settori ha generato un rischio di concorrenza sleale, con la creazione di nuovi monopoli e di un meccanismo di dipendenza da un determinato fornitore (*lock-in*). Ciò ha creato inoltre gravi difficoltà in relazione all'adempimento degli obblighi fiscali e alla loro applicazione, nonostante la maggiore tracciabilità delle transazioni economiche.

Infine, ma non da ultimo, i modelli imprenditoriali collaborativi creati nell'ambito della rivoluzione digitale in corso stanno esercitando un profondo impatto sul mercato del lavoro, nonché sui rapporti di lavoro tra le piattaforme di collaborazione e i lavoratori, con il rischio concreto di compromettere l'equità delle condizioni di lavoro, le norme giuridiche minime e una protezione sociale adeguata.

3.3 Quadro normativo

In merito al quadro normativo sorgono due questioni principali: 1.) quali disposizioni dell'*acquis comunitario* possano essere applicate all'economia collaborativa; 2.) se le norme dell'UE in vigore siano adatte a fornire la chiarezza e la protezione necessarie ai diversi attori, nonché a rafforzarne la posizione, nell'ambito dell'economia collaborativa.

I modelli imprenditoriali collaborativi sono più complessi e vari e sono caratterizzati da un diverso grado di decentramento e de-professionalizzazione, come pure dalla partecipazione di nuovi operatori economici, "pari"/prosumatori. Inoltre, finora la distinzione netta tra prestatore di servizi professionali/professionista e consumatore risulta sfumata a causa dei rapporti multilaterali che coinvolgono il consumatore in qualità di prestatore di servizi in una transazione tra consumatori (P2P) o in una transazione tra consumatore e impresa.

Poiché il quadro giuridico dell'UE in vigore è stato concepito per regolamentare le imprese tradizionali e per tutelare i diritti dei consumatori quale parte vulnerabile in una transazione commerciale, sorgono alcune difficoltà, per esempio emergono interrogativi quanto ai diritti e agli obblighi dei diversi attori all'interno dell'economia collaborativa, che creano un clima di incertezza. Tale incertezza si riferisce a una serie di aspetti: il quadro normativo dell'UE applicabile, gli obblighi normativi per i diversi attori nell'ambito dell'economia collaborativa, i diritti dei consumatori, il regime di responsabilità, lo status dei lavoratori e il regime fiscale, per citare quelli più importanti.

3.4 Rischio di frammentazione del mercato unico

L'economia collaborativa ha determinato varie risposte normative, non solo degli Stati membri, ma anche delle autorità regionali e locali e delle loro giurisdizioni, nonché della

Corte di giustizia europea¹. Le risposte e le reazioni variano notevolmente e riflettono i diversi approcci degli Stati membri per affrontare le sfide del modello imprenditoriale dell'economia collaborativa, anche all'interno dello stesso paese.

Alcuni Stati membri stanno elaborando misure specifiche e istituendo criteri che sottopongono i "pari" a requisiti giuridici meno restrittivi; in alcuni casi, essi operano una distinzione tra prestazione di servizi a titolo professionale e non professionale stabilendo, per i "pari", soglie per i redditi derivanti dall'economia collaborativa e applicando aliquote fiscali più basse². In altri paesi le autorità nazionali stanno valutando se introdurre obblighi di informazione più rigorosi per le piattaforme di collaborazione³.

Occorre osservare che le città sono state tra le prime a reagire all'economia collaborativa, poiché le condizioni urbane, come la densità di popolazione e la vicinanza fisica, hanno favorito una più rapida diffusione dell'adozione di pratiche collaborative, soprattutto in alcuni settori quali gli alloggi e i trasporti⁴. Alcuni casi positivi di collaborazione tra autorità locali competenti e piattaforme di collaborazione hanno generato buone prassi, per esempio l'offerta di formazione professionale per i prosumatori, i regimi di assicurazione o una maggiore sensibilizzazione degli utenti in merito ai possibili obblighi fiscali e giuridici⁵.

Questi e altri esempi di azioni intraprese da alcuni Stati membri, nonché da alcune autorità regionali e città, talvolta con la collaborazione attiva delle stesse piattaforme di collaborazione, rappresentano una serie di buone prassi che potrebbero essere applicate in tutta l'Unione europea. Tuttavia, tali azioni frammentarie unilaterali stanno generando numerose limitazioni e creando barriere per le imprese collaborative dell'UE che desiderano ampliarsi ed espandersi, nonché per i consumatori, compromettendo, in ultima analisi, alcuni vantaggi dell'economia collaborativa e minacciando di frammentare il mercato unico.

4. Principali priorità del relatore

Il relatore riconosce le opportunità e i vantaggi importanti dell'economia collaborativa per la società e l'economia; allo stesso tempo, è attento alle potenziali sfide (evidenziate in precedenza) ed è particolarmente preoccupato per il possibile rischio di frammentazione del mercato unico, mentre gran parte dell'economia collaborativa continua a non essere regolamentata.

Secondo il relatore, sussiste pertanto, in primo luogo, la necessità di un quadro europeo orizzontale, costituito da una combinazione di principi generali e norme specifiche, che aprirebbe la strada a condizioni di parità omogenee e dinamiche a livello dell'UE ed eviterebbe possibili effetti negativi sui lavoratori, il rischio di concorrenza sleale tra i settori

¹ Causa C-434/15 CGCE, causa C-526/15 CGCE.

² Il Belgio affronta la questione dei "pari" che prestano occasionalmente servizi applicando un'aliquota fiscale speciale solo del 10 % ai redditi di varia origine fino a 5 000 EUR; l'Italia sta valutando se istituire una soglia di 10 000 EUR per i redditi non professionali legati all'economia collaborativa, mentre il Regno Unito ha recentemente annunciato uno sgravio fiscale di 2 000 GBP per i redditi da capitale e da attività di negoziazione.

³ FR: Loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique.

⁴ L'esempio della Germania e del Belgio indica che, mentre Berlino e Bruxelles applicano severi requisiti di registrazione per le piattaforme dedicate agli alloggi, Amburgo e la regione fiamminga, rispettivamente, hanno stabilito un approccio divergente, caratterizzato da requisiti di registrazione meno rigidi.

⁵ Le autorità locali dell'Estonia stanno portando avanti un progetto pilota, in collaborazione con una piattaforma di car-sharing, che prevede un formulario di dichiarazione dei redditi più pratico per vari modelli imprenditoriali basati su soluzioni elettroniche.

tradizionali e le piattaforme di collaborazione e l'evasione fiscale.

Altrettanto importante è la necessità di definire le caratteristiche e le responsabilità per i principali attori dell'economia collaborativa, in particolare per quanto riguarda:

- una netta distinzione tra "pari" e professionisti;
- la natura, i compiti e le responsabilità delle piattaforme di collaborazione;
- un elevato livello di protezione dei consumatori, anche nella dimensione/nelle transazioni *peer-to-peer*.

Il relatore, infine, incoraggia l'ulteriore promozione di un modello di economia collaborativa dell'UE, attraverso strumenti finanziari e investimenti nella formazione. Ritiene che uno sviluppo equo e ben regolamentato dell'economia collaborativa possa offrire importanti opportunità a tutti i settori della società e favorire uno sviluppo economico più inclusivo e sostenibile nell'UE.

ALLEGATO: ELENCO DELLE ENTITÀ O DELLE PERSONE DA CUI IL RELATORE HA RICEVUTO CONTRIBUTI

Il seguente elenco è compilato su base puramente volontaria, sotto l'esclusiva responsabilità del relatore. L'elenco non è esaustivo. Nel corso dell'elaborazione del progetto di relazione, il relatore e/o il suo ufficio hanno ricevuto contributi dalle seguenti entità:

Entità
AHTOP – Association française pour un hébergement et un tourisme professionnel
Airbnb
Altroconsumo
BEUC – Ufficio europeo delle unioni dei consumatori
Blablacar
Bruegel Institute
CEMR - Consiglio dei comuni e delle regioni d'Europa
Charlie 24
CNA – Confederazione nazionale dell'artigianato e della piccola e media impresa
Collaboriamo
Comitato delle regioni
Confcommercio
Cooperatives Europe
Confederazione danese dei sindacati
EFCI – Federazione europea delle industrie di pulizia
Enterprise Holdings
Enterprise Rent-A-Car
Rappresentante permanente estone presso l'Unione europea
CES – Confederazione europea dei sindacati
Eurocities
European Business Service Alliance (EBSA)
Flintglobal
Heetch
HomeAway
Hotrec
Rappresentante permanente italiano presso l'Unione europea
Ouishare
Rappresentante permanente slovacco presso l'Unione europea
Uber
Uni Global Union
Unionen
Volta