

**Volta Paper 05**

# **Sharing economy – Un’occasione da condividere**

**di Paolo Barberis e Lorenzo Chiriatti**

### ***Sugli autori di questo paper***

***Paolo Barberis*** è uno dei fondatori della web company Dada e ha creato Nana Bianca, un incubatore che opera in ambito digitale, favorendo lo sviluppo di start up basate su modelli di business innovativi. È attualmente consigliere per l'innovazione del Presidente del Consiglio.

***Lorenzo Chiriatti*** è un giurista che si è formato nella disciplina delle telecomunicazioni e della rete. Svolge da molti anni la propria attività professionale in ruoli di responsabilità nel settore delle nuove tecnologie e dell'innovazione.

## **Sommario**

- I. Premessa - La sharing economy – p.03**
- II. La sharing economy, riflessioni per il legislatore e per il cittadino – p.07**
  - 1. Cos'è la sharing economy – p.11**
  - 2. Le criticità dell'economia collaborativa e le proposte per il legislatore – p.18**
    - 2.1 Il rapporto tra sharing e old economy – p.24**
    - 2.2 La sharing economy e la tutela degli interessi pubblici – p.30**
  - 3. Il lavoro nella sharing economy – p.44**
- III. Per concludere – p.50**

## PREMESSA - LA SHARING ECONOMY

Tutti, chi più chi meno, amiamo di tanto in tanto cambiare qualcosa nella nostra vita. Ci va bene il turnover quando la nostra squadra ha una panchina sufficientemente lunga e gioca le coppe, approviamo le novità quando forniscono un po' di varietà ai momenti più monotoni della nostra vita. Se poi parliamo del mondo degli oggetti tipici della nostra quotidianità, l'utilizzo ripetuto e costante, il possesso univoco ed esclusivo, nella nostra epoca appaiono sempre meno attraenti agli occhi di sempre più persone. E non è solo una questione di dar seguito al proprio istinto e di poterselo permettere (anche se questo è sicuramente uno dei fattori) è anche, e forse soprattutto, una questione di ottimizzazione delle risorse, di un rapporto assieme più distaccato ma anche più proficuo ed aperto con il mondo che ci circonda. Perché tornare tutti gli anni nella stessa casa di villeggiatura quando il mondo è a portata di mano come mai prima d'ora?

Un mondo liquido non solo per obbligo, ma anche per scelta, in cui questo tipo di sensibilità alla condivisione, di diffidenza verso alcune forme di esclusività perché poco razionalmente fondate, si alimenta vicendevolmente con lo sviluppo di tecnologie digitali che permettono e agevolano questo tipo di comportamenti. Le ragioni sono diverse e suonano tutte convincenti. Prendiamo un trapano per uso domestico, il classico oggetto che Homer Simpson (fautore di una sharing economy...forse un po' monodirezionale!) prenderebbe in prestito da Ned Flanders per non restituirlo mai più. È anche il tipo di oggetto che, dati alla mano, viene impiegato in media 15 minuti nell'arco di vent'anni, ma essendo costruito per funzionare per 500 ore o fino all'incontro di un tecnico di centrale nucleare protagonista di un cartone animato, viene nei fatti utilizzato soltanto allo 0,006 % del suo potenziale. Il trapano è un esempio estremo, ma le cose non vanno molto diversamente quando parliamo di altri beni: un'autovettura ad esempio, spesso acquistata con sacrifici e debiti, resta parcheggiata per il 96% del tempo, e impiega l'1% del restante tempo a cercare proprio quel parcheggio, momento della giornata che in genere è responsabile di una percentuale ancora da stimare, ma sicuramente alta, di improperi coloriti, concatenati e in vario crescendo.

Mettere in comune beni e lavoro attraverso piattaforme digitali, significa al tempo stesso possibilità di cambiare e sperimentare nuovi modi di esprimersi, enormi risparmi, liberazioni di risorse e un'efficienza infinitamente maggiore dei nostri beni e del nostro tempo.

*Sharing economy* è questo ! E' un sistema economico nuovo ma ha radici antiche. Non è stata la silicon valley a dirci che le cose si possono scambiare, imprestare, affittare, e che alla base di queste interazioni c'è l'elemento della fiducia e della relazione, dell'apertura quindi a chi è altro da noi.

Oggi però la sharing economy è una realtà in crescita vertiginosa anche in termini più freddamente economici. Al momento rappresenta solo una modesta percentuale del PIL mondiale, ma secondo la ricerca svolta nel 2015 da PWC passerà dai 13bn \$ a 335 bn \$ entro il 2025 ( Ops ! recentemente PWC ha dovuto "alzare l'asticella" del 2025 a ben 570bn \$, la crescita dell'ultimo anno ha surclassato le aspettative di tutti...), e questo solo con riguardo ai suoi cinque settori principali ( viaggi, car-sharing, lavoro, finanza ed entertainment). Per dare un ordine di grandezza di quale sia, in termini percentuali, il suo attuale impatto sul PIL e le possibilità di crescita, si pensi che l'economia collaborativa oggi rappresenta in Italia solo lo 0.2% del PIL.

Il potenziale quindi è enorme e...the best has yet to come, probably. Ma è già una realtà del mondo in cui ci muoviamo. Uber, in sei anni, ha reso possibile più di un milione di trasferimenti, e sorpassato il valore della General Motors, un'azienda che esiste da 107 anni. Negli stessi sei anni Airbnb è passato da un'inserzione a due milioni e ha offerto più camere di ognuna delle tre più grandi catene di alberghi del mondo.

Ma se il modello Airbnb e Uber è senza dubbio una delle manifestazioni più visibili della sharing economy, secondo molti analisti il futuro potrebbe conoscere un ruolo crescente delle piattaforme decentrate che sfruttano i Bitcoin e soprattutto la tecnologia Blockchain per permettere un registro diffuso ed ineliminabile delle transazioni. Le piattaforme decentrate hanno un grosso vantaggio: non prevedono la retribuzione di una percentuale, spesso ampia, del prezzo della transazione alla piattaforma. Il ruolo ed i benefici per il cittadino diventano, se possibile, ancora più importanti.

E' evidente che l'Europa, dopo aver "perso il treno" della *social economy* e delle *app*, non può permettersi di perdere questa importante occasione, anche perché c'è chi già sta prendendo posto nella sua carrozza. L'Italia deve fare lo stesso.

Ma cosa dobbiamo fare in concreto ? Riteniamo che gli indubbi profili di interesse dell'economia collaborativa descritti nel documento che presentiamo con questo articolo giustifichino un regime giuridico di favore per tutti coloro che operano nella sharing in maniera non professionale.

Questo trattamento giuridico di favore si deve tradurre per il *consumatore-produttore* (i cd. *prosumers*) in un set di regole ridotto e più leggero, da rispettare nello svolgimento del servizio e ottenuto per sottrazione rispetto alla disciplina ordinaria, e ciò anche quando la Sharing Economy riguarda settori fortemente regolati.

Ad un regime giuridico di favore si deve anche aggiungere una *no tax area*, o comunque un sistema di agevolazioni fiscali, sempre per favorire chi opera all'interno dell'economia collaborativa in maniera non professionale.

La previsione di un regime giuridico e fiscale di favore per i soli operatori occasionali e non professionali della *sharing*, che quindi tenda a escludere da questa disciplina di favore gli operatori professionali, permetterà di ridurre i rischi per i consumatori, di rendere meno conflittuali i rapporti tra l'economia tradizionale e l'economia collaborativa, generando una riduzione, sia in termini quantitativi ma anche qualitativi, della concorrenza tra i due sistemi. Si renderà per questa via anche più improbabile un'improvvisa *disruption* dell'economia tradizionale per mano dell'economia collaborativa. Che può invece, per i motivi che spiegheremo, rivelarsi un formidabile alleato per la cd. *old economy*.

Tirando le somme, l'economia collaborativa rappresenta una concreta possibilità di "ridare le carte", di ripensare l'attuale struttura economica e giuridica non attraverso una traumatica ed improvvisa rivoluzione, ma percorrendo un terreno di progressiva sperimentazione e graduale introduzione di nuovi equilibri economici e giuridici e di forme di tutela dei consumatori e dei cittadini.

A questo fine il legislatore deve operare un intervento normativo leggero, per sottrazione rispetto alla disciplina esistente, e aperto ad adeguamenti nel corso del tempo sulla base di ciò che emergerà dalla sperimentazione. Questo intervento deve, in primis, incentivare e creare un *environment* favorevole allo sviluppo dell'economia collaborativa. Al tempo stesso non deve dimenticare di chiedere agli operatori del settore di fare la loro parte, affinché l'economia collaborativa non costituisca una minaccia, ma un'opportunità per l'economia tradizionale e per tutta la collettività.

*Paolo Barberis*

## LA SHARING ECONOMY, RIFLESSIONI PER IL LEGISLATORE E PER IL CITTADINO

*“The sharing economy is based on **“access over ownership”** and **asset utilization**. At a basic level, sharing (rather than owning) is **more economically efficient, more environmentally sustainable, and more social**. We’re discovering new ways to earn income, save money, use fewer natural resources, and build relationships.”* (April Rinne, rethinking cities as sharing platforms, 2014)

*“In other words, the headlong push to a near zero marginal cost society and the sharing of nearly free green energy and redistributed goods and services in **the sharing economy is the most ecologically efficient economy achievable**. The drive to near zero marginal cost is the ultimate benchmark **for establishing a sustainable future for the human race on earth**.”* (Jeremy Rifkin, one belt, one road, 2015)

*PwC’s projections show that five key sharing sectors — travel, car sharing, finance, staffing, and music and video streaming — have the potential to **increase global revenues from roughly \$15 billion today to around \$335 billion by 2025**.* (The sharing economy, PWC research, 2015)

*The obstacle-free theoretical maximum potential reduction in under-utilisation associated with the sharing economy amounts to €572 billion for Europe, although that is subject to a number of (in some cases quite fundamental) barriers.* (Directorate for Impact Assessment and European Added Value, European Parliament, gennaio 2016)

*Gross revenue in the EU from collaborative platforms and providers was estimated to be EUR 28 billion in 2015. **2015 Revenues in the EU in five key sectors almost doubled compared with the previous year and are set to continue expanding robustly**.* (A European agenda for the collaborative economy, comunicazione della Commissione Europea, 2 giugno 2016)



Oggi possiamo soggiornare in una città senza visitare un albergo, ma approfittando del divano o della stanza degli ospiti di una persona sconosciuta prima di suonare il suo campanello di casa, possiamo lavorare condividendo lo stesso spazio con persone che fanno un altro mestiere, possiamo viaggiare in auto senza possederne una e nel farlo possiamo anche decidere se viaggiare guidando o sedendo comodamente sui sedili del passeggero. Possiamo mettere sul mercato le nostre capacità, il nostro lavoro, il nostro tempo, attraverso piattaforme digitali. Possiamo cercare online dei sostenitori per i nostri progetti imprenditoriali o artistici, possiamo partecipare e aiutarci vicendevolmente attraverso la comunità digitale della strada o del quartiere dove viviamo.

Coach surfing, ride sharing, car pooling, crowdfunding, social street, sono solo alcuni dei nomi che descrivono queste attività. Tutto questo è sharing economy, ma la sharing economy è al tempo stesso molto di più.

### **Un'espansione tumultuosa**

È stato nel 2011 che il consumo condiviso riceve il nome di sharing economy, e *Time* la elegge una delle dieci idee che cambieranno il mondo.

Nel 2016 Airbnb e Uber superano ogni record nel raccogliere finanziamenti e raggiungono rispettivamente un enterprise value di ultima transazione di 25.5 e 68 miliardi di dollari (recentemente il fondo sovrano dell'Arabia Saudita ha investito in Uber ben 3,5 miliardi di dollari), i pochi competitor nei settori tradizionali che sono in grado di avere ordini di grandezza simili hanno impiegato decenni a raggiungere tali valutazioni. Nel 2009 Airbnb aveva due inserzioni e nel 2015 erano diventate due milioni: in sei anni ha offerto più camere di ognuna delle tre più grandi catene di alberghi del mondo. Uber, negli stessi sei anni, ha reso possibile più di un milione di trasferimenti, e ha sorpassato il valore della General Motors, un'azienda che esiste da 107 anni. **La crescita dell'economia collaborativa misurata negli ultimi due anni è stata talmente tumultuosa che l'appena citata PWC ha dovuto rimettere mano alla sua recente ricerca, e nel giugno del 2016 ha quasi raddoppiato le sue proiezioni relative al fatturato globale atteso**

dall'economia collaborativa, che viene oggi individuato in ben 570 miliardi di dollari nel 2025.

E l'Italia? Il giro d'affari per il 2015 dell'economia collaborativa nel nostro Paese viene individuato in 3,5 miliardi di euro, già oggi pari a circa il 10% delle risorse stanziare dal Governo Renzi (36 miliardi di euro) con la legge di stabilità 2016 per il rilancio dell'economia. Non solo. Le previsioni di crescita per il futuro sono importanti. A seconda degli scenari ipotizzati, si stima il contributo dell'economia collaborativa in una "forbice" che va da 8,8 a 10,5 miliardi di euro entro il 2020, e dai 14,1 ai 25,2 miliardi di euro entro il 2025<sup>1</sup>. La crescita, anche nello scenario base (il più conservativo) è impressionante.

Lo scenario base

SCENARIO BASE		
Input	2015	2025
Crescita media annua PIL	1%	1%
Utenti forti* internet (18-34) fonte ISTAT (%)	60%	80%
di cui attivi nella SE (fonte TNS Italia)	27%	47%
Utenti forti internet (35-54) (%)	41%	65%
di cui attivi nella SE	13%	13%
Utenti forti internet (55+) (%)	12%	12%
di cui attivi nella SE	13%	13%
<i>*più di una volta a settimana</i>		
Spesa SE su totale (%)	1%	1%

1 Dati estratti dallo studio del Dipartimento di Scienze economiche e aziendali dell'Università di Pavia, giugno 2016

#### Lo scenario base

	PIL (mld)	Valore SE (mld)	%	Utenti (mil)
2012	1.607	0,69	0,04%	3,21
2013	1.623	1,93	0,12%	4,44
2014	1.639	2,99	0,18%	5,49
2015	1.656	3,56	0,21%	6,49
2016	1.672	4,80	0,29%	7,25
2017	1.689	5,79	0,34%	8,03
2018	1.706	6,19	0,36%	8,53
2019	1.723	6,78	0,39%	9,28
2020	1.740	8,82	0,51%	9,75
2021	1.757	10,48	0,60%	10,22
2022	1.775	11,35	0,64%	11,00
2023	1.793	11,35	0,74%	11,56
2024	1.811	13,99	0,77%	12,05
2025	1.829	14,13	0,77%	12,05

Al tempo stesso una parte degli esperti di sharing economy e del pubblico lamentano che i nuovi monopoli sorti dall'espansione mondiale di queste agguerritissime start up stanno mettendo in secondo piano gli aspetti sociali e cooperativi della sharing economy "delle origini", e stanno mettendo a rischio l'esistente tessuto economico e la salute dei consumatori ed altri valori della collettività.

I governi dal canto loro si dividono fra quelli che rispondono a queste criticità riponendo fiducia nel mercato e orientandosi per il laissez faire, e quelli che a livello nazionale o locale propongono regolazione o, in taluni casi, divieti.

Ma andiamo con ordine.

## 1. COS'E' LA SHARING ECONOMY?

La *sharing economy* è innanzitutto un profondo **cambio di paradigma nelle modalità di godimento dei beni e servizi** : si passa dall'idea di avere la proprietà di un bene a quella di poter usare quel bene.

Un uso regolato secondo alcuni principi, che sono i tre primi “mattoncini” caratterizzanti il DNA della *sharing economy*:

### **Condivisione, Relazione, Fiducia...**

Condivisione, relazione e fiducia, sono tutti elementi ugualmente essenziali per il funzionamento del sistema. È necessario relazionarsi con altri membri della comunità per condividere un bene o servizio, e al centro dello scambio sta la fiducia nell'altro (espressa attraverso un *rating* univoco o bi-direzionale, ma in entrambi i casi frutto del rapporto con la comunità). La *sharing economy* è resa possibile dallo sviluppo del digitale ma per alcuni aspetti ricorda i sistemi di mutualità nati nel nostro Paese, e pensati dalle comunità di un tempo per fare fronte alla scarsità delle risorse mettendo in comune quelle dei singoli. Non a caso una delle prime forme di *sharing economy* apparse in Italia sono state le *social street*, le comunità per la condivisione dei beni (ad es. attrezzi da lavoro) e servizi di un gruppo di cittadini accomunati dall'essere residenti in una certa strada (una ricerca infatti mostra che il 60% delle necessità di una persona possono essere soddisfatte da persone che vivono nel proprio quartiere).

*This socio-system implies a different set of values to most activity in the traditional economy. When we share access to our human and physical resource directly with one another we are reflecting a cultural shift in how we want to live and work, reclaiming power from the institutions and corporations that typically mediate exchange. These values are expressed to various degrees through diverse business models. (Benita Matofska, fondatore di The People Who Share)*

Proprio per questi motivi un altro elemento, tipico delle prime forme di sharing economy, è il **rapporto peer-to-peer**, e cioè il rapporto tra pari, tra membri della comunità che sono spesso ed al contempo produttori e consumatori di beni e servizi. Nella sharing economy il cittadino, normalmente consumatore, offre infatti agli altri membri della comunità i propri beni non pienamente utilizzati, diventando infatti a sua volta un produttore (o *prosumer*, come si indicano questi nuovi soggetti economici).

#### Creazione di valore



Nell'economia tradizionale, il valore è creato dal prodotto o servizio anziché da un network. Il modello di business non varia in caso i lavoratori e i consumatori siano isolati, e il valore è ottenuto indipendentemente dall'interazione tra i due.

#### Creazione di valore condiviso



Nella sharing economy, il valore è creato dagli utenti - consumatori e lavoratori - che condividono beni non pienamente utilizzati o risorse umane come parte di un network online. Il modello di business prospera sulla connessione tra consumatori e lavoratori e il valore è ottenuto dalla loro interazione.

Per questi motivi taluni escludono dai confini della *sharing economy* (perlomeno da quella ritenuta, a torto o ragione, la più autentica) tutta l'economia *business to consumer*, cioè quella in cui c'è un rapporto tra un fornitore professionale ed un consumatore, e dove evidentemente il carattere della relazione e della fiducia trova nuove, e più ridotte, espressioni (in questo senso va la Direzione Generale del Turismo dell'Unione in una sua recente ricerca). L'economia collaborativa è infatti tipicamente organizzata in un sistema *consumer to consumer*, cioè appunto tra pari. E' però innegabile che gli ultimi anni di concreta vita del fenomeno hanno conosciuto delle significative eccezioni, in cui il fornitore del bene o servizio non è più un

consumatore, ma un soggetto professionale, basti pensare alle numerose iniziative di *car sharing* che vediamo nelle nostre città. Queste esperienze, pur meno ricche in termini di valori di relazione e condivisione, sono ormai un elemento importante dell'economia collaborativa e spesso hanno un significativo interesse per la collettività. E difatti la Commissione Europea, nella sua già citata e recente comunicazione, ha evidenziato come si possa parlare di *sharing economy* anche quando il fornitore del servizio sia un soggetto professionale.

Al tempo stesso è stata sin qui **essenziale al fenomeno una ulteriore, e ben più profonda relazione tra la sharing economy e il mondo dell'impresa, che qui svolge un ruolo centrale di abilitatore, di piattaforma funzionale allo scambio di beni e servizi.** Sofferamoci sulla piattaforma, per individuare l'ultimo, importante, elemento caratterizzante della economia condivisa.

**...ma anche piattaforma digitale, che vuol dire produttività e tutela dell'ambiente...**

**Il ruolo della piattaforma digitale è oggi centrale nella sharing economy :** permette di abbattere i costi di transazione e la circolazione delle informazioni necessarie al funzionamento del sistema.

Qui emerge un'ulteriore caratteristica tipica dei sistemi di *sharing economy* e resa possibile dalle piattaforme digitali : la rapida messa in comune di informazioni e di beni permette di **aumentare la loro produttività e di ridurre al minimo gli sprechi.** E questo in una misura esponenziale ed inimmaginabile per le antiche forme di mutualità e protezione collettiva.

Si pensi che attraverso il continuo scambio di informazioni permesso dal digitale nel 2015 il principale operatore di car pooling, Blablacar, ha potuto dichiarare che sulle vetture appartenenti alla sua piattaforma italiana sono state trasportate circa 2,8 persone per auto, contro la media nazionale di 1,4 persone per auto.

**L'aumento esponenziale dell'efficienza dei beni e servizi è, assieme all'elemento relazionale, una delle caratteristiche di maggiore interesse della**

**Sharing Economy**, visto che nell'economia italiana, e non solo, l'indice di bassa produttività è uno dei principali freni allo sviluppo.

Veniamo a qualche esempio per toccare con mano. Sempre in Italia oltre il 50% di chi ha usato un servizio di *ride sharing* dichiara di voler rinunciare alla seconda autovettura di proprietà. Non male, considerato che una autovettura resta parcheggiata per...il 96% del tempo ! E impiega ben l'1% del restante tempo a cercare proprio quel parcheggio. Condividere un trapano per un piccolo lavoro in casa è una ottima idea, visto che nella sua "vita" un trapano, che costa svariate decine di euro, viene utilizzato per...quindici minuti !

Quest'aumento nell'efficienza dell'utilizzo delle risorse, assieme all'eliminazione degli sprechi, produce inoltre una riduzione dei beni necessari alla collettività, con un **beneficio evidente in termini di risparmio delle materie prime e, quindi, di tutela dell'ambiente**. Una delle principali piattaforme di *car pooling*, la già citata Blablacar, ha dichiarato che grazie al loro servizio sono state risparmiate, in tutto il mondo nel solo 2015 , circa 500.000 tonnellate di CO2, vale a dire il volo di 400.000 aerei tra Parigi e New York !

Ed ancora, secondo il visionario della sharing economy Jeremy Rifkin, **ogni autovettura immessa nel circuito del car sharing elimina la necessità di ben quindici autovetture private** ! Proprio per questi motivi sempre Jeremy Rifkin, nel testo già citato, individua nella sharing economy uno strumento essenziale per bloccare la catastrofe ecologica prodotta da un dissennato sfruttamento del nostro pianeta, i cui effetti stiamo già toccando con mano in termini di alluvioni ed altri fenomeni atmosferici di portata eccezionale.

**...e benefici anche a livello locale...**

Un ulteriore elemento di sicuro interesse della *sharing economy*, soprattutto per un paese come il nostro, è rappresentato dal fatto che l'economia così prodotta è una economia certamente intermediata dalle piattaforme, che ne traggono in taluni casi importanti profitti, ma in realtà **le comunità locali sono i principali beneficiari dei vantaggi economici dell'economia collaborativa**. Si pensi che una piattaforma come Airbnb lascia "nelle tasche" dei

propri host italiani, e quindi sul nostro territorio, circa il 90% del prezzo del servizio. Certamente non può dirsi altrettanto per le grandi catene internazionali di alberghi operanti in Italia.

**...ma con il rischio di nascita di monopoli a livello globale...**

Non neghiamo però le sfide che le piattaforme pongono. **Le piattaforme di sharing economy possono “scalare” verso l'esterno o verso l'alto.** Scalare esternamente significa, come nel caso dei co-working o del bike-sharing, diffondersi attraverso la riproduzione del tipo di servizio in altre città o altre località. Scalare verso l'alto significa invece amplificare una singola piattaforma digitale che cresce fino a rappresentare idealmente la prima opzione a livello mondiale rispetto a una determinata attività di sharing. È questo secondo tipo di espansione a porre maggiori problemi dal punto di vista dei benefici sociali. Abbiamo già detto della riconosciuta centralità di talune piattaforme, quali Uber e Airbnb, che purtroppo costituiscono nei fatti dei quasi-monopolisti dei rispettivi settori.

E' interessante però notare che **questo tipo di monopoli deriva il proprio altissimo valore dalla comunità dei suoi utenti.** Dal punto di vista teorico altre piattaforme potrebbero competere con Uber o Airbnb, ma diventa difficile offrire lo stesso livello di utilità all'utente senza avere un network di pari dimensioni. Qui il punto è il raggiungimento della massa critica, ovvero un fattore che alza le barriere all'ingresso per i newcomers una volta raggiunta. Ed è questo principio che porta alla formazione dei monopoli digitali.



## MONOPOLI CONNESSI: Il processo di potere dei monopoli di crowdsourcing



**BUDDING NETWORK EFFECT:** Un network è creato da utenti che si collegano tra loro tramite una piattaforma online.

**GROWING NETWORK UTILITY:** Man mano che il network cresce, ne cresce anche l'utilità per i suoi utenti e il valore per i provider della piattaforma.

**FULL-FLEGGED NETWORKED MONOPOLY:** Il network è cresciuto a un livello tale per cui altre piattaforme potrebbero competere con esso, ma è difficile per queste offrire agli utenti un simile livello di utility. Essendo il valore creato dagli utenti - sia consumatori che operatori- piuttosto che da un prodotto o da un servizio, gli utenti devono percepire un senso di empowerment o sentire un legame con la piattaforma, per sostenere un monopolio connesso.

**...ma il futuro della sharing economy sono blockchain e le piattaforme decentralizzate...**

Se la forza delle grandi piattaforme sta nella comunità degli utenti, e non nella realizzazione di un prodotto o di un servizio, quest'ultimo diventa mano a mano sempre più facilmente replicabile. Se il modello Airbnb e Uber è senza dubbio il presente della sharing economy, secondo molti analisti **il futuro potrebbe conoscere un ruolo crescente delle piattaforme decentralizzate che sfruttano i Bitcoin e soprattutto la tecnologia Blockchain**, che permette di tenere un registro diffuso ed ineliminabile delle transazioni e di creare un diffuso network senza l'intermediazione di una piattaforma. Le piattaforme decentralizzate hanno un grosso vantaggio: non prevedono la retribuzione di una percentuale, spesso ampia, della transazione alla piattaforma per il servizio. Il ruolo del cittadino diventa, se possibile, ancora più centrale. È evidente che con l'affermarsi di piattaforme di questo tipo la finalità mutualistica della sharing economy, che per molti sarebbe andata persa con l'avvento delle grandi piattaforme private e centralizzate, tornerebbe a crescere.

Le piattaforme decentrate rappresentano inoltre un importante elemento di cui il legislatore deve tenere conto sotto un diverso profilo, se è vero che, una volta diffusa una tecnologia di questo tipo, il controllo e la regolamentazione da parte delle istituzioni diventerebbe molto difficile, se non impossibile, proprio per la natura diffusa dei suoi “registri” blockchain.

**Per concludere, proviamo a dare una definizione...**

***La sharing economy*** è quindi un “nuovo” sistema economico con radici antiche, **caratterizzato dall’elemento della condivisione, della fiducia e della relazione**, che si esprime in un rapporto normalmente tra pari, mediato da una piattaforma digitale. Un sistema che, attraverso una circolazione delle informazioni più efficiente, aumenta sensibilmente la produttività dei beni e servizi a cui si ha accesso e **riduce l’impiego delle risorse, tutelando l’ambiente.**

E’ evidente che l’Europa, dopo aver “perso il treno” della social economy e delle app, non può permettersi di perdere questa importante occasione. C’è chi già sta prendendo posto nella sua carrozza. L’Italia deve fare lo stesso.

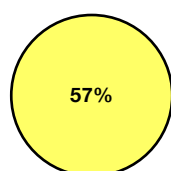
*“Sharing is nothing new. We’ve been sharing our food and homes with others for centuries, but digital platforms have given this a new lease of life. The sharing economy is transforming the way we live our lives. These platforms have seen the emergence of the everyday entrepreneurs. They are the challengers, the innovators and the agitators – constantly seeking to shake up the market by solving other people’s problems. We back them and we want to help them make our lives easier. The sharing economy is maturing, moving from early adopters to the mainstream, and we in government are committed to ensuring the UK is the best environment in the world for these entrepreneurs to flourish”* (Rt Hon Matthew Hancock, UK Minister of State for Business, Enterprise and Energy, 2015)

## 2. LE CRITICITA' DELL'ECONOMIA COLLABORATIVA E LE PROPOSTE PER IL LEGISLATORE

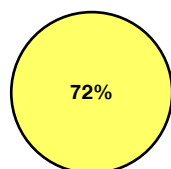
Ma è tutto oro quello che luccica ? L'economia collaborativa pone molti interrogativi e genera senza dubbio alcune criticità nel rapporto con il tessuto economico e sociale esistente, criticità che hanno riempito le pagine delle cronache degli ultimi anni. Se il 72% di coloro che hanno utilizzato un servizio della sharing economy si ripromette di rifarlo a breve, ben il 57% ritiene che l'economia collaborativa ponga dei temi da risolvere<sup>2</sup> !

Le attività delle due più note piattaforme della *sharing economy*, Uber e Airbnb, sono state difatti oggetto di attenzione in molti Paesi del mondo da parte delle diverse autorità competenti, e ciò sia a livello locale che a livello nazionale. Le autorità hanno esaminato la compatibilità dei servizi da loro intermediati con i diversi interessi e norme riguardanti la loro attività. Quest'analisi si è conclusa con prese di posizione e pronunce giurisdizionali che hanno talvolta legittimato, talvolta vincolato, talvolta dichiarato illegittima la *sharing economy*.

Tra i consumatori che hanno provato la sharing economy



sono concordi nel dire  
"Sono affascinato dalle  
compagnie nella sharing  
economy ma ho qualche  
preoccupazione al  
riguardo"



sono concordi nel dire  
"Potrei vedermi come un  
consumatore nella sharing  
economy nei prossimi due  
anni"



2 *The sharing economy*, PWC research, 2015

Maggior eco ancora ha avuto la risposta dell'industria tradizionale, la cd. *old economy*, e della società civile alle iniziative della *sharing*, che hanno incontrato una opposizione in forma democratica (il caso della famosa *proposition F* di San Francisco) o talvolta addirittura violenta (le cronache dell'anno scorso sugli scontri tra la polizia e i tassisti francesi in rivolta contro Uber).

Più in generale la *sharing* sta sollevando **un ampio dibattito nella società e nei suoi organismi di rappresentanza circa i suoi effetti sull'attuale sistema economico e sulla tutela dei diritti dei consumatori e degli interessi pubblici**, un dibattito che si è svolto anche negli organismi dell'Unione.

A Bruxelles, c'è stata la presa di posizione di netto favore alla *sharing economy* espressa dal Vice Presidente della Commissione Europea Jyrki Katainen, che recentemente si è tradotta in **una importante comunicazione della Commissione Europea circa le linee guida (non vincolanti) che i legislatori nazionali sono chiamati ad osservare nel disciplinare la sharing economy**<sup>3</sup>, di cui parleremo diffusamente nelle pagine che seguono.

In precedenza, sempre a Bruxelles, si sono però registrate **opinioni molto più caute, a partire dal parere sulla sharing economy del Comitato per le Regioni della Unione**<sup>4</sup> e dalla **survey svolta dalla Direzione TRAN**<sup>5</sup> **sull'impatto della sharing economy sul turismo europeo**. Documenti che hanno evidenziato molte perplessità e formulato delle vere e proprie *call to action* dell'Unione per la tutela di taluni interessi pubblici e privati ritenuti minacciati dalla *sharing economy*.

3 *A European agenda for the collaborative economy*, comunicazione della Commissione Europea, 2 giugno 2016

4 *La dimensione locale e regionale dell'economia della condivisione*, parere del Comitato delle Regioni, 2015

5 *Research for TRAN committee, tourism and the sharing economy: challenges and opportunities for the EU*, 2015

Anche a livello nazionale i dubbi ed i timori che circondano la Sharing Economy hanno indubbiamente inciso sul **recente disegno di legge italiano dell'intergruppo innovazione**, che pur contenendo diversi spunti di sicuro interesse, che colgono molte delle specificità di questo nuovo fenomeno, si muove con comprensibile cautela in un terreno politicamente così difficile, stretto tra le pressanti richieste degli operatori della sharing e la dura opposizione delle tradizionali associazioni di categoria.

C'è da chiedersi se la già citata e più recente comunicazione della Commissione che, per dirla con le parole del Vicepresidente della Commissione Kataynen, ha evidenziato come *“abbiamo bisogno di un approccio coerente se vogliamo che le nostre startup dinamiche possano crescere e svilupparsi, altrimenti se ne andranno altrove. Il prossimo unicorno europeo – cioè la startup che supera il miliardo di dollari di giro d'affari – potrebbe scaturire dall'economia collaborativa. Vogliamo restare al passo, e vogliamo un'Europa aperta quanto gli Stati Uniti ai modelli di business più innovativi, pur continuando ad occuparci degli aspetti negativi”*, sarà decisiva nel considerare nel loro giusto peso e prospettiva le preoccupazioni che circondano la economia collaborativa.

Ma andiamo con ordine e proviamo a sintetizzare **i principali aspetti critici di questo nuovo fenomeno**, entrando maggiormente in dettaglio.

- **il rapporto tra la *sharing economy* e l'economia tradizionale:** La Sharing Economy viene spesso definita come *“disruptive”* del tessuto economico preesistente, e cioè in grado di scardinarne in profondità gli equilibri e di sostituirsi ad esso, talvolta grazie a forme di concorrenza sleale.
- **gli effetti della *sharing economy* sulla tutela dei consumatori e sugli interessi, pubblici e privati, dei settori in cui va ad operare :** la Sharing Economy viene spesso accusata di essere portatrice di un nuovo modo, talvolta ritenuto insufficiente, di soddisfare le esigenze di tutela dei diversi interessi pubblici (ad es. alla salute dei consumatori, alla sicurezza dei trasporti, ad un mercato aperto e concorrenziale ecc.) che vengono in rilievo nei vari settori dell'economia (ad esempio nel cosiddetto *social eating*, *ride sharing* ecc.) in cui opera.

- **il ruolo e le garanzie di coloro che, in maniera diversa, offrono il proprio lavoro all'interno o per il tramite della *sharing economy* :** l'economia collaborativa configura un rapporto tra *producer, consumer* e piattaforma tecnologica che mal si inquadra nella grande bipartizione tra lavoro autonomo e subordinato, e quindi in una delle categorie tradizionali, creando problemi interpretativi e di applicazione della attuale normativa.

### **Innanzitutto...occorre una disciplina ?**

Rispetto a queste criticità **il legislatore deve innanzitutto chiedersi se intervenire e, se sì, come.**

Riteniamo che la risposta alla prima domanda sia positiva e che i fautori della teoria del *laissez faire* - che credono nella capacità del mercato di autoregolarsi e di individuare da solo un nuovo equilibrio tra gli operatori del sistema - sbagliano nel reputare il legislatore incapace di individuare correttamente il campo da gioco di questo nuovo fenomeno economico.

Soprattutto, la Sharing Economy interviene su settori fortemente regolati (trasporti, turismo, lavoro), dove il libero agire delle regole del mercato, in assenza di un organico intervento di ripensamento delle regole, comporterebbe inevitabili e sempre più aspri contrasti con gli operatori esistenti che a quelle regole obbediscono e hanno sempre obbedito (come dimostrano i fatti francesi già menzionati).

Ma quale deve essere la struttura della cornice, da riempire con la disciplina dedicata al nuovo fenomeno ?

### **Una cornice dinamica...**

Un primo rischio da evitare è certamente quello di legiferare sulla base di una fotografia del fenomeno non sufficientemente precisa, o comunque in movimento. La soluzione è una legislazione che non sia né di dettaglio né definitiva, ma offra un quadro di principi generali, sottoposti a verifica durante un determinato arco temporale di sperimentazione, suscettibile

di essere modificata a seconda di quanto emergerà dalla sua concreta applicazione (cd. sunset law). Anche in virtù del profilarsi all'orizzonte delle piattaforme decentrate basate sulle tecnologie blockchain, che pur offrendo alcuni dei già citati vantaggi, porteranno con sé anche delle problematiche del tutto nuove, è impossibile pensare di normare una volta sempre per tutte questo settore. La stessa Commissione Europea, nel suo già citato e recente intervento, raccomanda un costante monitoraggio delle evoluzioni del fenomeno, al fine di poter progressivamente “aggiustare il tiro” della relativa disciplina.

Ciò però non appare una ragione sufficiente per rinunciare ad una legislazione dinamica, che, sulla falsariga dei software, sappia aggiornarsi quando necessario.

**Occorre quindi una disciplina transitoria, non una legge dai confini stretti, ma al contrario che indichi dei principi generali, misurati sulla realtà della sharing, da verificare continuamente sul campo.**

### **...anche per rispettare le diverse “competenze”**

Una seconda difficoltà tipica della regolazione della sharing economy attiene al fatto che, pur avendo spesso le piattaforme una dimensione nazionale o addirittura sovranazionale (Uber e Airbnb oggi operano in decine di paesi, e non sono le sole), **la sharing economy ha sempre una sua proiezione e applicazione a livello locale, dove risiedono i fruitori finali, i peer** che, come detto, sono uno degli attori fondamentali della sharing. Questo significa che la sharing economy si trova ad essere oggetto di regolamentazione di competenza del legislatore sovranazionale, nazionale, regionale e talvolta addirittura comunale, con confini spesso labili tra le diverse norme e competenze a legiferare.

Una scelta legislativa sperimentale ed adattativa e che operi indicando principi generali significa anche che il legislatore italiano non può e non deve essere chiamato a produrre un ponderoso testo unico di nuove norme specificamente progettate per la sharing, ma al contrario deve indicare alcune norme quadro ed i principi generali che possano essere legittimamente indicati alle regioni quali principi fondamentali della legislazione regionale,

come ad esempio correttamente propone il disegno di legge dell'intergruppo innovazione. E, non ultimo, deve tenere un occhio ben attento alla disciplina europea ed agli orientamenti che stanno emergendo a Bruxelles.

### **Abbiamo parlato del contenitore, ma il contenuto ?**

Detto questo in merito alla struttura della “cornice” che dovrà accogliere la disciplina dell'economia collaborativa, veniamo adesso ai suoi contenuti.

L'intervento legislativo immaginato in questo documento dovrà offrire una prima risposta alle tre già citate criticità, che ora esamineremo ad una ad una, assieme ad **alcune proposte concrete di intervento, delle vere e proprie call to action per il legislatore nazionale.**



## 2.1 IL RAPPORTO TRA SHARING E OLD ECONOMY

### La professionalità, certo...

Innanzitutto, professionalità ! Una prima linea d'intervento per garantire un inserimento graduale dell'economia collaborativa all'interno dell'esistente tessuto economico - largamente condivisa tra gli operatori e studiosi del settore e che ha animato il disegno di legge italiano dell'intergruppo innovazione e la recente comunicazione della Commissione Europea - ruota attorno al **concetto di professionalità e di concreta attività svolta dal prosumer all'interno della sharing economy.**

Il ragionamento sottostante **muove, da un lato, dal riconoscimento da parte dell'ordinamento del valore del fenomeno della *sharing economy***, proprio per quelle sue caratteristiche di mutualità, di rafforzamento del tessuto relazionale della comunità, di aumento della produttività del sistema-paese e di tutela dell'ambiente già descritte. Dall'altro, dalla necessità di un graduale inserimento dell'economia collaborativa all'interno del tessuto economico tradizionale e del complessivo sistema di tutela degli interessi pubblici.

**Ecco quindi che gli indubbi profili di interesse dell'economia collaborativa descritti all'inizio di questo documento giustificano un regime giuridico di favore per tutti coloro che operano nella *sharing* in maniera non professionale**, e cioè come modalità di diverso utilizzo delle loro competenze e di integrazione del loro reddito, *a latere* quindi di una occupazione principale.

Questo trattamento giuridico di favore si deve tradurre per il *consumatore-produttore* protagonista della *sharing* in **un set di regole ridotto e più leggero, da rispettare nello svolgimento dei servizi e ottenuto per sottrazione rispetto alla disciplina ordinaria**, e ciò anche quando la *sharing economy* riguardi settori fortemente regolati. Proprio per evitare di sostituire alla ponderosa disciplina esistente una altrettanto ponderosa, seppur nuova, disciplina dedicata alla *sharing economy*, occorre utilizzare quanto più possibile gli istituti giuridici esistenti, snelliti ed alleggeriti al fine di favorirne lo sviluppo.

E' importante evidenziare che **la Commissione Europea nella sua già citata e recente comunicazione ha preso sul punto una posizione molto chiara**. Pur lasciando ai vari legislatori nazionali il compito di individuare i requisiti che definiscono un operatore professionale, ha ricordato che la esistente Direttiva Servizi chiede di **verificare con la massima attenzione se vi sia la effettiva necessità e adeguatezza di eventuali vincoli o restrizioni alla fornitura di servizi quali quelli tipici della economia collaborativa, a maggior ragione se imposti a carico di un soggetto non professionale**. La Commissione ha ovviamente lasciato ampia libertà ai diversi legislatori nazionali e locali in merito alla definizione di operatore non professionale, pur individuando come corretto il principio delle soglie quantitative individuate da alcuni stati membri, al di sotto delle quali è legittimo ipotizzare una normativa di favore.

Più in generale la Commissione Europea ha ricordato come le differenti legislazioni europee disciplinino in maniera, in alcuni paesi, più stringente, in altri più aperta gli stessi servizi di trasporto, affitto a breve termine ecc, ma anche che la normativa europea, ed **in particolare la Direttiva Servizi, da tempo chiede a tutti gli stati membri di richiedere autorizzazioni e di imporre vincoli alle modalità di svolgimento dei servizi solo laddove effettivamente giustificati dalla tutela di interessi pubblici, e solo limitatamente a quanto è necessario**, proprio al fine di non perdere i benefici garantiti all'economia ed ai consumatori europei da un mercato aperto ed effettivamente concorrenziale.

La Commissione Europea ha poi posto l'accento su un tema squisitamente giuridico, ma che potrebbe avere un impatto decisivo sullo sviluppo della sharing economy. Da tempo infatti la Corte di Giustizia della Unione Europea è stata interessata del quesito se le piattaforme della economia collaborativa, quali UBER ad esempio, debbano essere considerate quali effettivi fornitori del servizio, o semplici intermediari della società dell'informazione. Senza entrare qui nel dettaglio tecnico, **la Commissione ha ricordato che laddove si fosse in presenza di meri intermediari della società dell'informazione, i vincoli autorizzativi dovrebbero essere applicati con ancora maggior cautela da parte degli stati membri**.

Ciò detto, già alcune regioni italiane stanno cercando di regolamentare con una disciplina di favore il fenomeno della *sharing* svolta da soggetti non professionali nel settore degli affitti a breve termine (si vedano ad es. le modifiche della regione Lombardia alla propria legge regionale sul turismo). Ed è da salutare con favore il disegno di legge dell'intergruppo innovazione, laddove come detto individua proprio il requisito della non professionalità quale chiave per l'accesso al regime giuridico previsto per l'economia collaborativa, anche se non si può fare a meno di notare che, a fronte del rispetto di questo giusto vincolo, i vantaggi concreti immediatamente garantiti all'economia collaborativa dall'eventuale approvazione del provvedimento dell'intergruppo sono abbastanza contenuti, e perlopiù limitati alla sola sfera fiscale. Pur non essendo sufficiente, è però vero che un regime giuridico di favore deve anche comprendere **una tassazione agevolata, ed è quindi certamente positivo il primo passo compiuto dall'intergruppo innovazione sempre per favorire chi opera all'interno dell'economia collaborativa in maniera non professionale**. Una area a tassazione agevolata i cui limiti dovranno essere individuati settore per settore, in maniera differenziata a seconda delle loro caratteristiche peculiari, come suggerisce anche la Commissione, risultando inevitabilmente errata in difetto o, a seconda dei casi, in eccesso, una misura unica che fosse individuata per tutte le aree della Sharing Economy.

**...ma, cui prodest ?**

Ma non avevamo detto che questa proposta di intervento avrebbe permesso una migliore armonizzazione tra *sharing* e *old economy* ? Ebbene, questi effetti sono evidenti laddove, a differenza del *far west* che stiamo vivendo oggi, si individuino correttamente i confini e si differenzi la disciplina applicabile agli attuali, tanti operatori della economia collaborativa sulla base della loro natura (professionale o non professionale) e dell'attività da loro effettivamente svolta. La **previsione di un regime giuridico e fiscale più leggero e di favore per i soli operatori non professionali della *sharing*, che quindi tenda a mantenere la disciplina ordinaria per gli operatori professionali ed i gestori dei servizi, permetterà di rendere meno conflittuali i rapporti tra l'economia tradizionale e l'economia collaborativa**.

Questo perché ridurrà, sia in termini quantitativi ma anche qualitativi, la concorrenza tra i due sistemi, rendendosi per questa via anche più difficilmente configurabile la più volte contestata concorrenza sleale dell'economia collaborativa verso l'economia tradizionale. A questo proposito si pensi che un'indagine del 2015 dell'Università Bocconi sulla "ospitalità alternativa a Milano" rivelava che ben il 27% degli immobili presenti nell'offerta Airbnb per il centro storico erano di proprietari che offrivano in affitto almeno due appartamenti all'interno della piattaforma, e che ben il 16% degli immobili presenti nell'offerta faceva riferimento a proprietari che offrivano almeno 10 alloggi...forse, in maniera professionale.

**solo proprietà a Milano**

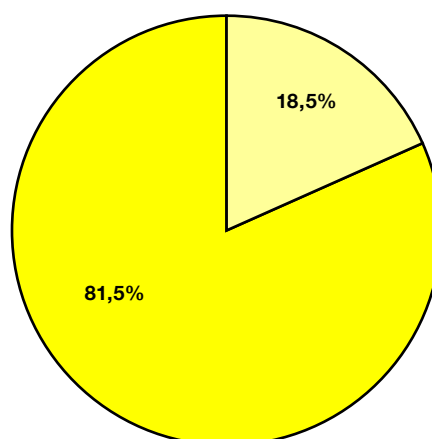
321 host su 394 (81,5%) affittano solo alloggi a Milano:

Milano	Percentuale
1 alloggio	61,4% [242]
2-4 alloggi	15,2% [60]
5-10 alloggi	2,6% [10]
più di 10 alloggi	2,3% [9]
	<b>81,5% [321]</b>

**proprietà a Milano e in altre località**

73 host su 394 (18,5%) affittano alloggi sia a Milano che in altre località:

Milano	Altre località	Percentuale
	1 alloggio	11,7% [46]
1 o più alloggi	2 alloggi	3,8% [15]
	3 o più alloggi	3% [12]
		<b>18,5% [73]</b>



**Nota:**

- 16 host su 394 (4%) gestiscono almeno 10 alloggi a Milano e/o in altre località
- 81 alloggi analizzati su 505 (16%) fanno riferimento a host che gestiscono almeno 10 alloggi a Milano e/o in altre località

Ciò detto, il rischio però da evitare è che questa normativa dedicata e, negli scopi, di favore, sia invece l'occasione per ingabbiare questo nuovo fenomeno in una camicia di forza. E ciò magari con l'obiettivo dichiarato di incentivare l'economia collaborativa, ma accompagnato dalla pretesa di leggere e quindi regolare questo nuovo fenomeno utilizzando le categorie tradizionali, senza invece verificare sul campo se l'economia collaborativa ponga davvero a rischio l'esistente tessuto economico e sociale.

Sotto questo profilo pone un punto di attenzione il più volte citato disegno di legge dell'intergruppo innovazione, laddove correttamente prevede una ampia chiamata all'azione dei diversi soggetti teoricamente competenti a legiferare (Governo, Parlamento, Regioni), ma indicando ad essi quale scopo del loro operare la “*diffusione dell'economia della condivisione, garantendo la leale concorrenza* (n.d.r. l'economia tradizionale) *e la tutela dei consumatori*”. E' legittimo temere che, nonostante i buoni intenti degli estensori del disegno di legge, la normativa locale di attuazione che emergerà potrà essere, visti gli obiettivi che le sono prefissati e l'attività di pressing che verrà fatta dalle associazioni di categoria tradizionali, una brutta copia della disciplina ordinaria, e quindi una camicia di forza per l'economia collaborativa. Su questo è auspicabile una correzione del tiro alla luce della più volte citata comunicazione della Commissione Europea che, pur ricordando anch'essa gli interessi pubblici coinvolti, ha ispirato il proprio intervento di guida ai legislatori nazionali nel senso di un dichiarato favore verso l'economia collaborativa ed il suo sviluppo.

### **Testare il vecchio ordinamento**

**Ma c'è di più. Questa parziale *deregulation* potrà essere il banco di prova per verificare - per dirla assieme al guru della sharing economy, April Rine - se l'articolato sistema di regole sin qui in vigore a tutela dei consumatori e degli interessi pubblici coinvolti, ad esempio, dal settore dei trasporti, o degli affitti, o della ristorazione, sia effettivamente necessario nella sua attuale forma.** E questo perché la concreta esperienza degli operatori non professionali dell'economia collaborativa potrebbe dimostrare che gli stessi interessi possono essere ugualmente salvaguardati in modi diversi e più leggeri.

Se ciò accadesse si otterrebbe non solo il risultato di confermare la disciplina, a questo punto non più eccezionale e sperimentale, destinata alla *sharing economy*, ma **si potrebbe esportare questo risultato a tutto vantaggio anche dell'economia tradizionale, con una riduzione del sistema di norme e tutele, e dei costi, previsto anche per essa, e quindi ottenendo il risultato di *level the playing field*, il tutto senza rischi per i cittadini.**

Sotto questo profilo si potrebbe quindi creare un'alleanza tra economia tradizionale e collaborativa, dove la prima non vedrebbe la seconda solo come un pericoloso *competitor*, ma come un "esploratore" in grado di individuare opportunità nuove. Lasciateci usare un aneddoto caro ad uno degli esponenti più autorevoli dell'intergruppo innovazione sulla *sharing* : l'attività delle piattaforme di social eating potrebbe aiutare gli operatori dell'economia tradizionale (nell'esempio i nostri amici ristoratori) a dimostrare l'inutilità della disciplina di origine europea che vincola forse troppo pesantemente le modalità di conservazione di taluni alimenti nei ristoranti.

## 2.2 LA SHARING ECONOMY E LA TUTELA DEGLI INTERESSI PUBBLICI

### Il regolatore pubblico ed il timore del *far west*...

Venendo adesso a questo secondo profilo di criticità della *sharing*, secondo una logica tipicamente da economia circolare viene da dire...non reinventiamo tutti i giorni il mondo, ma utilizziamo bene ciò che già esiste ! Veniamo infatti al delicato rapporto tra la *sharing economy* e la tutela del consumatore e degli interessi pubblici protagonisti dei settori regolati. Ci si chiederà cosa ne sarà dei consumatori nel periodo in cui l'economia collaborativa sarà in attesa della sua regolazione, o magari nel periodo di test delle nuove regole, che come detto dovranno essere più leggere di quelle previste per l'economia tradizionale. Il timore, in molti commentatori e regolatori pubblici, è quello di un *far west*.

In merito a questo saltano infatti all'occhio i risultati della survey lanciata sull'economia collaborativa dalle Istituzioni Europee nel settembre del 2015 e conclusa all'inizio del 2016, da cui in effetti emerge che **la maggioranza delle autorità pubbliche che hanno partecipato alla ricerca giudicavano negativamente la mancanza di una regolamentazione a tutela dei diritti dei consumatori all'interno della sharing economy.**

**....ma i cittadini-consumatori appaiono più fiduciosi...**

Colpisce però che **nell'ambito della medesima ricerca una maggioranza significativa dei consumatori riteneva di avere ricevuto dei servizi coerenti con il prezzo pagato, e si sentiva correttamente informata circa gli operatori della economia collaborativa, la loro offerta di servizi ed in merito ai diritti offerti in essi ai consumatori.** Ancora, molti contributi da parte delle associazioni dei consumatori che hanno partecipato a questa survey pubblica a livello europeo evidenziavano l'aumentata trasparenza, possibilità di scelta, prezzo e qualità dei servizi della economia

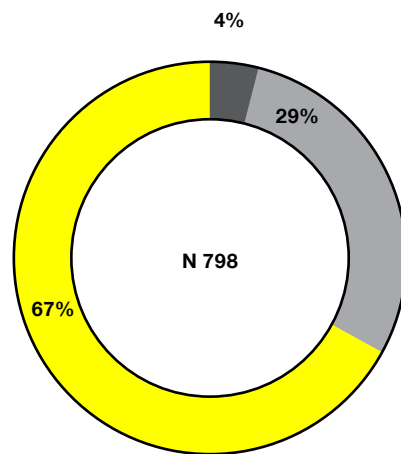
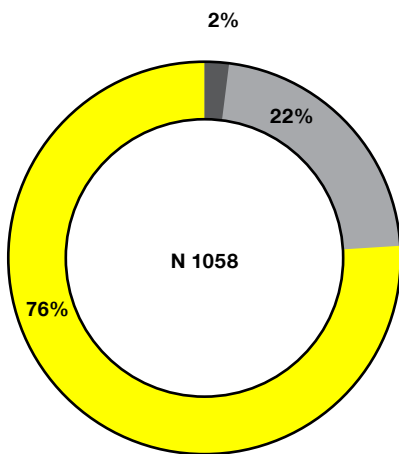
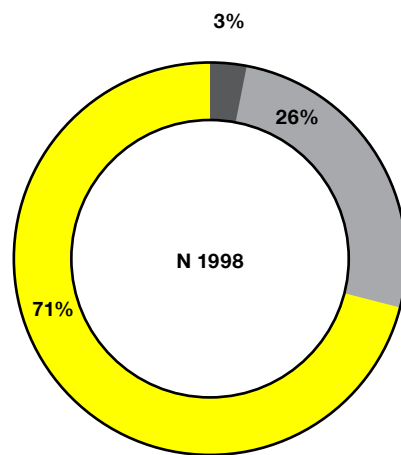
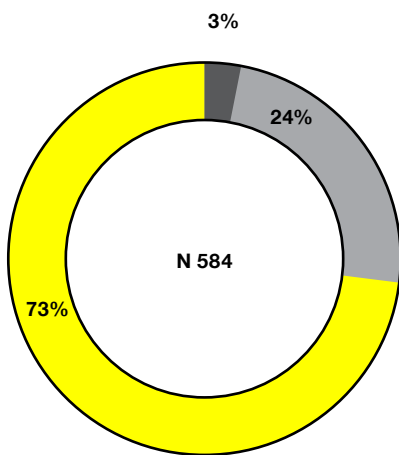
collaborativa, derivanti da un mercato ritenuto più efficiente grazie all'augmentata concorrenza<sup>6</sup>.

Se veniamo in Italia, il risultato non cambia. Nel marzo 2016 l'associazione consumatori italiana Altroconsumo, in collaborazione con le associazioni di consumatori Deco Proteste (Portogallo), Ocu (Spagna) Test-Achat/Test-Aankoop (Belgio), ha presentato lo studio internazionale "Collaboration or business? Collaborative consumption: unlocking its real value for the users". Si tratta di una indagine statistica condotta su un campione di 8.679 consumatori europei (2.336 in Italia) per misurare partecipazione, motivazioni e soddisfazione nel rapporto con l'economia collaborativa.

I risultati per l'Italia sono significativi : il 62% dei consumatori intervistati aveva partecipato almeno una volta a esperienze di consumo collaborativo. Tra chi aveva provato esperienze di mobilità e alloggi si dichiarava molto soddisfatto all'incirca il 75% del campione, con percentuali ridotte al 3% per chi si dichiarava del tutto non soddisfatto. E i risultati non sono molto diversi per le altre forme di *sharing*.

6 Risultati della public consultation dell'Unione Europea "on the regulatory environment for platforms, online intermediaries, data and cloud computing and the collaborative economy", gennaio 2016





- MOLTO INSODDISFATTO (1-4)
- MEDIAMENTE SODDISFATTO (5-7)
- MOLTO SODDISFATTO (8-10)

Nell'abstract riportante gli esiti della ricerca delle citate associazioni dei consumatori si legge inoltre “*In generale il rapporto P2P (dove cioè lo scambio avviene tra due pari, seppur intermediato dalla piattaforma) nell'ambito della sharing economy non dovrebbe essere sovraregolato: infatti queste relazioni trarrebbero beneficio dall'essere deregolate e semplificate. Nelle relazioni B2C (dove il fornitore del servizio effettivamente fruito dal consumatore è invece un operatore professionale o addirittura un'impresa) invece, le regolamentazioni a protezione del consumatore dovrebbero essere adeguate a questi nuovi modelli di business e rispettate sia dai provider che dalle stesse piattaforme (professionali) di Sharing Economy.*”

**...ma una tutela già esiste !**

Non vogliamo da questo saltare a facili, ed errate conclusioni, ritenendo un falso problema quello della tutela dei consumatori e degli interessi pubblici alla sicurezza dei trasporti, alla salute pubblica etc. La storia dimostra che il mercato spesso non è in grado di trovare da solo un corretto assetto tra tutti gli interessi in gioco. Ma occorre evitare l'eccesso opposto, pretendendo l'applicazione all'economia collaborativa delle stesse regole pensate per gli operatori professionali dell'economia tradizionale. In realtà, come anticipato, una prima tutela del consumatore e degli interessi pubblici protagonisti dei settori regolati può venire da strumenti giuridici già oggi esistenti. **Il già visto ruolo centrale della piattaforma nella *sharing economy* offre infatti un ulteriore importante strumento di azione, seppur con diverse forme, tipiche dell'esperienza dell'altro lato dell'Atlantico, per la tutela degli interessi pubblici.**

Si pensi, **in concreto, che le piattaforme della *sharing economy* sono depositarie, attraverso i loro sistemi di *rating* e non solo, di una elevata quantità di informazioni su coloro che operano tramite di loro e sulla qualità dei loro servizi.** Nel costruire il loro business, le piattaforme hanno sino a oggi speso anche un'ingente quantità di risorse per dichiarare la propria estraneità e terzietà rispetto alle transazioni che vengono concluse per il loro tramite.

Ciononostante, come ha ben ricordato la recente e più volte citata comunicazione della Commissione Europea, ad esse si applica **la Direttiva europea sul Commercio Elettronico (in Italia recepita tramite il D.Lgs. 70/2003), che pur escludendo una generalizzata responsabilità della piattaforma per le attività e transazioni tramite essa realizzate, ne afferma invece la responsabilità laddove, tramite una propria attività di controllo, ovvero sulla base di *notice* ricevute da terzi, sia in possesso di informazioni circostanziate circa una attività illecita promossa facendo uso della propria struttura.**

Questo significa che qualora la piattaforma ignorasse le ripetute e circostanziate segnalazioni di uno o più utenti in merito alla bassa qualità ed igiene di un prosumer, che ad esempio offre cene all'interno di una piattaforma di social eating, essa non potrebbe dichiararsi estranea alle responsabilità di un successivo incidente provocato da quel *prosumer*.

Questa disciplina, già da tempo in vigore in Italia e in Europa, può e deve essere un importante strumento per **garantire la tutela degli interessi pubblici** interessati dalla Sharing Economy, e questo **non più tramite la immediata stesura di complessi codici di nuove regole a tutela dei suddetti interessi generali, ma tramite un set ridotto di norme specifico per ogni settore, come detto, che si vada a sommare al giusto richiamo delle piattaforme al loro ruolo di garante indiretto rispetto ai singoli interessi privati** (ad esempio alla qualità del servizio offerto, all'impiego di strumenti di cucina puliti o di alimenti non deteriorati ecc.) sottesi alle singole transazioni, e quindi indirettamente dei più ampi interessi pubblici (ad esempio alla salute del consumatore fruitore della piattaforma di social eating) che sono la risultante delle miriadi di interessi privati sottostanti.

Come detto, occorre evidenziare che, come ricorda anche la Commissione Europea, non sarebbe possibile e neppure legittimo imporre alle piattaforme il nuovo ruolo di indiscriminati "gendarmi" della economia collaborativa. Ma, di nuovo, laddove ricorrano le condizioni sopra descritte e senza che vi sia la necessità di adottare alcuna norma aggiuntiva, ma solo eventuali richiami alla già esistente normativa e giurisprudenza, le piattaforme possono essere un importante alleato nella repressione di condotte illecite da parte di spregiudicati prosumers.

La tutela offerta da questa responsabilità in capo alle piattaforme permetterà di garantire la tutela del consumatore e degli altri interessi pubblici sino a quando non sarà individuato il set ridotto di regole richiamato nel paragrafo che precede, affiancandosi ad esso una volta varato, e potrebbe magari, per taluni settori, dimostrarsi con l'esperienza sufficiente, e rendere quindi non necessario un intervento di regolazione *ad hoc*, realizzando quella deregulation "ragionata", in totale sicurezza per la collettività ed estendibile anche alla cd. old economy, di cui abbiamo già parlato.

In questo senso va anche l'Unione Europea, che con la già citata survey "*Regulatory environment for platforms, online intermediaries, data and cloud computing and the collaborative economy*", intendeva anche verificare la definizione di piattaforma, l'adeguatezza del regime di responsabilità della già citata direttiva sul commercio elettronico, e la necessità di rafforzare le procedure di *notice and action* a livello europeo a carico di dette piattaforme, al fine di verificare l'opportunità di introdurre, in aggiunta, degli specifici duty of care per questi intermediari. Gli esiti di questa survey, se da un lato hanno mostrato la già vista buona percezione dell'economia della collaborazione da parte dei soggetti intervistati, considerata trasparente, hanno anche mostrato una significativa presenza di voci invocanti un rafforzamento delle suddette procedure con degli specifici duty of care a carico delle piattaforme.

A prescindere dagli esiti di detta survey già oggi il regolatore italiano potrebbe dettare norme generali volte a richiamare espressamente l'attenzione e l'attività delle piattaforme al rispetto della Direttiva europea, eventualmente chiarendo le conseguenze derivanti dalla ingente quantità di informazioni che ogni giorno le piattaforme raccolgono tramite, ad es., i loro sistemi di rating in merito alle caratteristiche e alla qualità dei servizi offerti dai peer attraverso di esse.

### **ma occorrono anche interventi ad hoc...**

Ma si può e si deve fare di più per la tutela dei consumatori e degli altri interessi pubblici coinvolti. Senza volere tramutare le piattaforme in poliziotti della rete, il ruolo, le informazioni e le ingenti risorse raccolte dalle piat-

taforme all'interno dell'economia collaborativa giustificano **un intervento legislativo che sommi al generale e già esistente obbligo d'intervento in caso di informazione circostanziata, anche alcuni ulteriori, specifici, duty of care, al solito nella qualità e nella misura in cui siano strettamente necessari. A questo proposito saltano all'occhio, anche in relazione a quanto precede e per la trasversalità rispetto a tutti i settori della *sharing*, le misure sul rating e sulla fedeltà fiscale del prosumer**, ma ciò non toglie che l'analisi delle specificità dei singoli settori e la concreta esperienza di vita del fenomeno possano richiederne di ulteriori e più stringenti.

Ma andiamo, come anticipato, a individuare due concrete proposte di intervento riguardanti le piattaforme, a cui aggiungeremo anche alcune considerazioni riguardanti la Pubblica Amministrazione.

### **...per garantire il corretto funzionamento del rating...**

In merito all'introduzione di specifici duty of care, appare difatti condivisa da molti degli osservatori del fenomeno *sharing economy* la necessità di **un intervento del regolatore che riguardi, seppur sempre tramite l'espressione di principi generali, i sistemi di rating delle varie piattaforme, attraverso i quali gli utenti della sharing valutano i servizi resi dai *prosumers*.**

**I sistemi di rating costituiscono difatti un architrave del funzionamento della *sharing economy***, su cui si regge il sistema della fiducia e della relazione tipico dell'economia collaborativa. La stessa Commissione Europea, nel suo recente intervento, individua il rating come una importante peculiarità della economia collaborativa, ed uno strumento fondamentale per garantire il suo corretto sviluppo e la fiducia dei prosumer, ed è inoltre evidente il suo ruolo centrale per il prodursi dei benefici effetti della direttiva sul commercio elettronico su cui ci siamo già soffermati poco sopra.

Com'è noto infatti l'utente della piattaforma raccoglie e fornisce informazioni circa la qualità e l'affidabilità dei servizi che va a richiedere o che ha utilizzato, con le quali contribuisce a costruire un ponderoso e prezioso database circa il *peer*. **L'attendibilità di detti sistemi di rating è perciò fonda-**

**mentale ai fini del corretto funzionamento del sistema e alla tutela degli interessi pubblici coinvolti dal servizio.**

**Peraltro la corretta gestione e il monitoraggio del sistema di rating hanno anche un ruolo fondamentale nel combattere pratiche discriminatorie che colpiscano questo o quel prosumer sulla base del suo sesso, razza, religione ecc.**

Ultimo ma non ultimo, vi è anche un evidente interesse della stessa piattaforma ad un corretto funzionamento del sistema di *rating*.

Detto questo, è certamente vero che le piattaforme hanno già autonomamente provveduto a individuare alcuni requisiti standard comuni a tutti i sistemi di rating, ma qui il compito del regolatore non è solo quello di cristallizzare la best practice dell'*industry*, dando al rating un ruolo centrale nella disciplina dedicata alla economia collaborativa, ma anche di prevedere specifici ed aggiuntivi *duty of care* a carico delle piattaforme, ad esempio prevedendo, quale corollario dei doveri derivanti dalla direttiva sul commercio elettronico già esaminata, **espliciti obblighi di intervento in caso di persistenti e bassi rating, o comunque in contrasto di pratiche discriminatorie che emergessero o fossero commesse attraverso il rating** (si pensi ad esempio a commenti degli utenti tesi a evidenziare talune disabilità di un erogatore del servizio, o la sua appartenenza a determinate minoranze etniche ecc.). A questo proposito una recente ricerca statunitense evidenzia ad es. la persistente discriminazione nella accettazione di afro-americani quali ospiti di airbnb (accettati dai proprietari delle abitazioni solo nel 40% dei casi, a fronte del 64% di accettazioni riservato alle richieste di affitto presentate da maschi non di colore)<sup>7</sup>.

7 *Racial discrimination in the sharing economy : evidence from a field experiment*, Benjamin Edelman, Michael De Luca, Dan Svirsky, 2016

		Razza/Genere dell'ospite			
		Bianco Maschio	Nero Maschio	Bianca Femmina	Nera Femmina
Razza/Genere dell'ospitante	Bianco Maschio	0.42	0.35	0.49	0.32**
	Nero Maschio	0.64**	0.40	0.59	0.43
	Bianca Fammina	0.46	0.35	0.49	0.44
	Nera Femmina	0.43	0.38	0.53	0.59***

Note: Questa tabella mostra la proporzione di risposte Sì da parte degli ospitanti di una determinata razza/genere ad ospiti di una determinata razza/genere

### ...e la fedeltà fiscale dei prosumer

Infine, il regolatore nazionale potrebbe individuare un'ulteriore *duty of care* a carico delle piattaforme per trovare in esse **un alleato per incentivare la fedeltà fiscale degli utenti**. E' evidente l'importanza di un intervento di questo tipo al fine non solo di tutelare l'interesse della collettività, ma anche al fine di garantire una leale concorrenza tra i *prosumer* e l'economia tradizionale. Se è infatti auspicabile un regime di tassazione agevolata per i prosumer non professionali, non è accettabile l'attuale livello di evasione fiscale che caratterizza alcuni settori della sharing economy.

La stessa Commissione Europea, nella sua recente comunicazione più volte citata, dopo aver raccomandato di differenziare regimi fiscali a seconda della concreta attività svolta, ha evidenziato che una delle caratteristiche interessanti dell'economia collaborativa è, sotto il profilo fiscale, la possibilità delle piattaforme di tracciare le transazioni dei prosumer.

Senza quindi giungere all'individuazione nelle piattaforme di veri e propri sostituti d'imposta, che per funzionare davvero necessiterebbe di un sistema centralizzato con poche piattaforme dotate di personale dedicato

e fortemente interoperanti tra di loro e con lo Stato centrale (altrimenti ad es. non si riesce a capire come la singola piattaforma potrebbe verificare il rispetto del limite dei 10.000 euro annui complessivi per l'attività del prosumer su tutte le decine di piattaforme esistenti) occorre seguire l'esempio di talune piattaforme che già hanno avviato collaborazioni con diversi enti locali al fine di procedere alla raccolta di tasse locali ed al versamento dei proventi alle amministrazioni secondo una struttura di *collect and remit*, oppure si può seguire l'esempio indicato dalla stessa Commissione Europea, che segnala come il governo Estone abbia chiesto alle piattaforme di inviare alla propria agenzia delle entrate i dati relativi alle transazioni degli utenti registrate dai propri sistemi.

Al di là di questo esempio, occorre **individuare modalità per informare i prosumer dei loro obblighi fiscali ed altre modalità di collaborazione e di comunicazione di informazioni e dati tra piattaforme e Pubblica Amministrazione, con finalità di *moral suasion* per aumentare la fedeltà fiscale degli utenti.** Uno strumento che appare utile in questo senso è la **creazione di un registro non solo delle piattaforme**, come proposto dal disegno di legge dell'intergruppo innovazione, **ma anche dei prosumer**, come meglio spiegheremo nel successivo capitolo che si occupa del lavoro nella *sharing economy*.

E' comunque evidente che, se non vogliamo essere accusati di mirare ad una sharing economy caratterizzata da poche ricche piattaforme, strettamente interoperanti e caratterizzate da capaci (e quindi costosi) uffici amministrativi e fiscali, e che ad esempio nelle ipotesi di blockchain sono addirittura impossibili da immaginare, occorre pensare a sistemi di raccolta della tassazione leggeri e comunque basati su un prosumer fortemente incentivato alla fedeltà fiscale.

### **...e lo Stato deve fare la sua parte**

Se, da un lato, pare ragionevole chiedere alle piattaforme di rendere un servizio alla collettività ed anche al buon funzionamento della stessa economia collaborativa in cui operano e si sviluppano, dall'altro il legislatore deve



fornire non solo un contesto normativo adeguato, ma anche ulteriori strumenti che aiutino la crescita e lo sviluppo della *sharing*.

In questo senso **il sistema pubblico per l'identità digitale (SPID)**, pensato al fine di offrire uno strumento per l'identificazione online dei cittadini e l'accesso sicuro ai servizi della pubblica amministrazione, **si dovrà aprire anche all'utilizzo nel settore privato e dell'economia collaborativa pensato nella maniera più semplice, sicura e usabile.**

E' evidente l'importanza di questo strumento, che garantisce l'identificazione online, per rafforzare quell'elemento di fiducia nei confronti dell'utente con cui ci si sta relazionando in rete, e può anzi diventare un fattore cruciale per lo sviluppo della *sharing economy*.

Più in generale, anche se meriterebbe un capitolo a parte, non dimentichiamoci infine che la *sharing economy* nasce certamente dai privati cittadini per dare una risposta alle loro esigenze, ma **può rappresentare anche per la Pubblica Amministrazione una grande occasione, innanzitutto e sin da subito per la riduzione della spesa pubblica.** E ciò sia tramite la fruizione di beni privati a costi vantaggiosi, sia attraverso la messa a disposizione dei beni pubblici, o ancora con la messa in comune da parte delle amministrazioni delle loro risorse (si pensi ad esempio che sei contee del Michigan hanno deciso di utilizzare in modalità condivisa i loro mezzi pesanti da lavoro, gru e ruspe, risparmiando così circa 600.000 dollari all'anno).

Ancora più importante, gli strumenti dell'economia collaborativa possono essere un formidabile strumento **per migliorare la produttività e quindi l'impatto sul sistema-Paese del patrimonio pubblico, che oggi viene stimato in oltre 56 miliardi di euro solo con riguardo ai fabbricati e ai terreni dello Stato gestiti dall'Agenzia del Demanio.**

Ed ancora, al di là dei possibili impieghi della enorme ricchezza rappresentata dagli immobili e dai terreni dello Stato, si pensi anche alle **possibili e straordinarie sinergie tra uno degli strumenti tipici della *sharing economy*, e cioè il crowdfunding, e gli incentivi fiscali varati nell'estate del 2014 nel settore dei beni culturali (il cd. Art Bonus) e, a metà del 2016, della scuola.**

Con questi incentivi fiscali lo Stato, nella sostanza, propone ai cittadini un patto, con il quale permette a chiunque di scegliere un preciso intervento su un determinato bene pubblico (una determinata scuola, un monumento) che, in sostanza e grazie al credito di imposta, verrà finanziato per ben il 65% dallo Stato. Per i cittadini è una grande opportunità, perché si offre a ciascuno di noi una formidabile leva finanziaria per “imporre” alla Pubblica Amministrazione un investimento che migliori proprio la scuola dove vanno i propri figli, o quel determinato monumento che è elemento di identificazione per la comunità in cui si vive. Guardandolo invece dalla diversa prospettiva del soggetto pubblico, lo Stato realizza un risparmio del 35% per interventi che migliorano beni pubblici fondamentali.

E' evidente che **gli effetti benefici di questi incentivi fiscali dipendono però dalla capacità di aggregare attorno ad una precisa iniziativa un numero di cittadini e di risorse sufficienti a finanziarla, non potendosi altrimenti realizzare l'intervento, ed a questo fine risulta decisiva la collaborazione fra le istituzioni pubbliche e i soggetti privati dell'economia collaborativa da tempo impegnati nelle iniziative di cd. crowdfunding.** Questi soggetti del terzo settore hanno maturato un prezioso patrimonio di competenze nella capacità di diffondere l'informazione, motivare ed aggregare i cittadini, anche attraverso elaborati sistemi di rewarding, attorno a un progetto comune ben individuato. E sono proprio queste competenze che, come l'esperienza dimostra, possono fare la differenza tra un intervento di successo e una iniziativa che resta solo sulla carta.

Venendo a quanto su questo è accaduto nel nostro Paese si deve osservare che, dopo un avvio incerto del cd. Art Bonus, nel quale l'unica apertura alle tecnologie del crowdfunding era rappresentata...da un solitario comma del provvedimento di legge dedicato al credito di imposta, si sono fatti significativi passi avanti con la creazione del sito ministeriale [artbonus.gov.it](http://artbonus.gov.it) (una vetrina delle iniziative in essere) e con le campagne di sensibilizzazione sui media. Ma il portale ministeriale è purtroppo ancora lontano da altre esperienze già in essere, se solo si pensa al portale [loveitaly.it](http://loveitaly.it), dove è possibile compiere una donazione con pochi click e totalmente online per progetti di recupero individuati e trasparenti. E davvero molto di più si può fare, come predicano da tempo gli esperti, solo che la pubblica amministrazio-

ne compia la scelta strategica di aprirsi alle elaborate tecnologie e processi del crowdfunding, avviando partnership con le competenze private che da tempo operano nel crowdfunding.

Ciò che immaginiamo è un cambio di passo, simile a quello compiuto dal Comune di Milano nell'ambito dell'iniziativa Milano Sharing city e battezzato "crowdfunding pubblico". Di che si tratta? Palazzo Marino ha lanciato alcuni bandi sollecitando dalla cittadinanza progetti da realizzare su tematiche di interesse pubblico. L'amministrazione ha raccolto progetti di associazioni e li ha pubblicati su una piattaforma di crowdfunding gestita da un operatore professionale privato. Le diverse iniziative che hanno raggiunto il 50% di finanziamento tramite la raccolta tra i cittadini sono state poi finanziate per la restante percentuale dal Comune.

**Occorre in altre parole un cambio di mentalità della Pubblica Amministrazione nel rapporto con il privato e con gli strumenti della sharing economy da questo elaborati**, che potrebbero permettere il raggiungimento di risultati a oggi impensabili.

Purtroppo si deve concludere segnalando che un recente studio di Accenture su "L'innovazione del settore pubblico (statunitense) al tempo della We Economy" mette in evidenza come l'amministrazione sia – anche negli Stati Uniti, dov'è nato il fenomeno - ancora non in sintonia con i cittadini con riguardo alla sharing economy: a fronte di percentuali che arrivano all'87% tra i cittadini che si dicono favorevoli all'adozione di questi modelli da parte del settore pubblico, meno della metà dei dirigenti pubblici afferma che ne prenderà in considerazione l'utilizzo nel corso dei prossimi 10 anni. Meno di 1 su 5 afferma di essere disposto a considerarlo allo stato attuale, pur se la larga maggioranza degli intervistati ne riconosce gli effetti positivi. C'è molta strada da fare.

Anche in Italia, il report dei contributi al tavolo di discussione "Legge Sharing Economy: riscriviamo l'articolo sulla PA collaborativa", ospitato da FORUM PA 2016, lo scorso 25 maggio 2016 ha individuato queste parole chiave per la penetrazione della sharing economy nella PA italiana, segnando quindi un lungo percorso ancora da compiere: necessità di semplifica-

zione, abilitazione delle sperimentazioni, individuazione di standard tecnologici e normativi per la condivisione, attenzione e valorizzazione delle risorse umane della PA che lavorano con approccio sharing, sviluppo di strumenti tecnologici adeguati.

### 3. IL LAVORO NELLA SHARING ECONOMY

*“We may have to rethink binary logic about labour and introduce a third category between employee and independent contractor.*

*Some thought has been given to this question of a third category by Harris and Krueger. They’ve made proposals for an ‘independent worker’ that would entitle workers to civil protections and collective bargaining rights, but would not cover them under minimum wage and overtime legislation or permit them to be part of the unemployment insurance programme. “*

(Rapporto RSA 2016 sulla sharing economy)

#### **Il ruolo del lavoratore nella *sharing***

Veniamo infine alla terza criticità: il ruolo del lavoratore all’interno dell’economia collaborativa

Il tema fondamentale da investigare attiene al **rapporto tra la piattaforma e i lavoratori che offrono tramite essa i propri servizi**: la prima è un soggetto che permette lo scambio di una prestazione lavorativa occasionale su richiesta di un peer, i secondi sono ad oggi spesso considerati, alla luce dei criteri definitivi stabiliti dal nostro diritto del lavoro, come *independent contractor*, che quindi non godono delle garanzie e tutele dei lavoratori subordinati.

Molti sottolineano che i lavoratori “alla spina” (i cd. *tap worker*, stridente ma chiara definizione, ovvero *gig worker*, dalla non meno sgradevole parola “*gig*”, lavoretto, resa per la prima volta famosa da un discorso di Hillary Clinton) sono soggetti alle fluttuazioni della domanda così come agli eventuali eccessi di offerta di lavoro rispetto alla domanda, o, ancora, ai repentini mutamenti delle tipologie di lavoro richieste, magari dovuti all’effetto *disruptive* di un *newcomer* che entra nel mercato, e rende obsolescenti le loro competenze.

Molti hanno perciò invocato un intervento legislativo o, perlomeno, un intervento della magistratura volto a individuare nell’attività dei *tap worker*

le caratteristiche e, quindi, a riconoscere ad essi le tutele del lavoro subordinato nei confronti delle stesse piattaforme, sostenendo che diversamente le loro condizioni di lavoro, soggette alla libera contrattazione e sganciate dall'ombrello protettivo del contratto collettivo nazionale, sarebbero divenute una semplice componente del prezzo del servizio finale.

Si aggiunge in genere che proprio per questo il prezzo dei servizi dell'economia collaborativa sarebbe tendenzialmente più basso rispetto al prezzo dello stesso lavoro all'interno della old economy, di nuovo esponendo quest'ultima ad una concorrenza sleale.

L'intervento dei giudici non è riuscito a dare una risposta a queste giuste preoccupazioni e a sciogliere questo nodo gordiano. Ad esempio il giudice che si è occupato negli Stati Uniti della causa riguardante gli autisti di Lyft ha osservato che “a prima vista gli autisti di lyft non somigliano molto ai dipendenti...ma non assomigliano molto neppure ai lavoratori autonomi”.

I giudici statunitensi hanno offerto risposte ondivaghe in merito ai *driver* della piattaforma Uber, solo talvolta riconoscendo la qualifica di lavoratore subordinato. Ed è recente la sottoscrizione tra i gig worker e Uber e Lyft di accordi transattivi per la definizione stragiudiziale di alcune controversie.

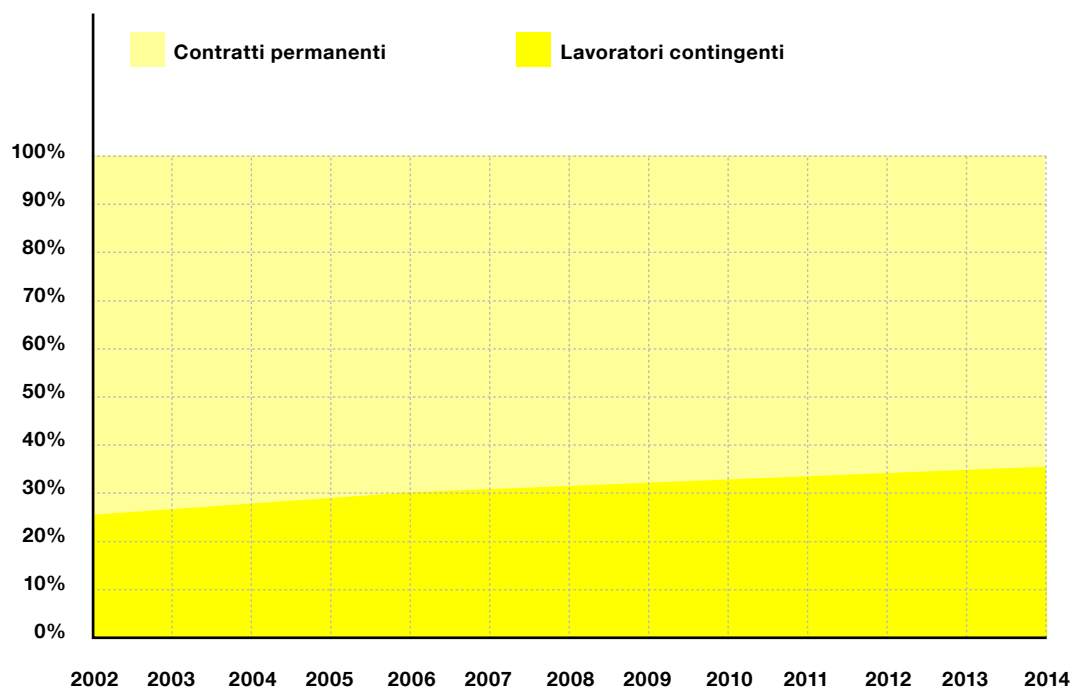
In conclusione però nessun responso chiaro è sin qui giunto dalle aule dei tribunali, anche perchè gli ordinari indici rivelatori del diritto del lavoro mal si applicano ai *gig workers*.

Nemmeno nelle aule parlamentari ha avuto particolare successo la richiesta di equiparazione tra *tap workers* e lavoratori subordinati, e nemmeno la tesi di coloro che invocano la creazione di un *tertium genus*, da affiancare al lavoro subordinato e al lavoro autonomo, ma con garanzie più estese rispetto a quest'ultimo.

8 *An Uberdilemma : employees and independent contractors in the sharing economy*, Grant E. Brown, 2016

Forse una spiegazione della sordità del legislatore ad una equiparazione tra *tap worker* e lavoro subordinato si può trovare nel fatto che larga parte degli indubbi profili di debolezza e delle difficoltà tipiche dell'attività del *tap worker* sono altresì tipiche dell'esperienza di larga parte dei lavoratori autonomi della old economy, e non è quindi facile poter immaginare l'indifferenziato riconoscimento di un trattamento privilegiato a favore dei primi rispetto ai secondi.

Un'analisi a livello europeo di Eurostat ha difatti evidenziato che la percentuale di lavoro temporaneo (lavoro autonomo, lavoro a tempo determinato e part time non volontario, cd. *contingent work*) rispetto agli impieghi complessivi è cresciuta costantemente nel corso degli anni, e precisamente dal 27,4% del 2002 al 32% del 2014<sup>9</sup>.



9 Dati raccolti da Eurostat in the European Labour Force Survey (LFS) a partire dal 1995

Ci troviamo quindi davanti a un fenomeno strutturale di mutamento della qualità del lavoro, che richiederebbe perciò una analisi ed un intervento altrettanto strutturale, ed un articolo a parte.

Vogliamo però già qui segnalare che taluni attenti studiosi<sup>10</sup> individuano tra le possibili linee di intervento non tanto la creazione di una nuova categoria di lavoratori in cui inserire gli on demand workers, ma la estensione a questi lavoratori autonomi di alcune, se non della maggior parte, delle tutele assicurative e previdenziali tipiche del lavoro subordinato.

Una scelta di questo tipo è peraltro coerente con le scelte di politica del lavoro della più recente legislazione e dello stesso Jobs Act, che lungi dall'estendere a tutti i lavoratori la totalità delle garanzie del lavoro subordinato, ha costruito un sistema articolato di progressiva estensione di talune di esse ad alcune categorie di lavoro che ne erano prive.

Sempre in questo senso pare andare il più volte citato e recente intervento della stessa Commissione Europea, laddove, dopo aver notato il progressivo venir meno delle tradizionali barriere tra lavoro subordinato e lavoro autonomo, e un progressivo aumento del peso di quest'ultima tipologia di lavoratori, ha ribadito il proprio impegno nell'investigare la possibilità di trovare nuove vie per garantire a questi nuovi lavoratori condizioni di lavoro fair ed una struttura di welfare adeguata alle nuove sfide e, al contempo, sostenibile.

In questo alveo si inserisce la nostra proposta al regolatore italiano che, proprio per il regime di favore che l'economia collaborativa merita, questo articolo vuole chiamare ad una **estensione a favore degli on demand workers non professionali di almeno una parte delle tutele di sicurezza sociale tipiche del lavoro subordinato.**

10 *Il lavoro nella on-demand economy: esigenze di tutela e prospettive regolatorie*, Emanuele Dagnino, in *labour & law issues*, 2015  
*A safety net for the sharing economy*, A. Sundararayan, in *Financial Times*, 2015  
*L'economia collaborativa, la politica e la disuguaglianza*, Benedetta Arese Lucini, in *Econopoly*, Ilsole24ore 2016



La giustificazione di questa iniziativa pilota, e del regime differenziato rispetto agli altri lavoratori non subordinati, risiede nelle finalità e negli interessi, anche di natura collettiva, tipici della economia collaborativa e già esposti.

**Questo regime agevolato, concesso ai soli operatori della economia collaborativa caratterizzati dalla non professionalità**, potrà così non solo inserirsi nell'intervento legislativo più ampio previsto per l'economia collaborativa, con i relativi sgravi fiscali e contributivi, ma anche non costituire uno strumento di concorrenza sleale verso la old economy, proprio perché residuale rispetto ad una offerta di lavoro che continuerà a svolgersi prevalentemente nelle forme tradizionali. Diversamente, gli operatori professionali dell'economia collaborativa dovranno sottostare alle regole generali, non potendo fruire del regime agevolato.

La limitazione ai soli operatori dell'economia collaborativa non professionali, e che quindi restino al di sotto di soglie massime di compenso su base annua, permetterà non solo di contenere, come detto, l'impatto di queste misure sul restante mercato del lavoro, ma anche di garantire la sostenibilità economica di questa proposta per il nostro complessivo sistema di protezione sociale. Un progetto pilota reso così possibile e che potrebbe, di nuovo, costituire un interessante banco di prova per scelte che, se confermate sul campo, potrebbero essere esportate successivamente a favore di tutti i lavoratori della cd. old economy.

**Concretamente gli on demand workers, ma più in generale tutti i prosumers, potranno accedere al regime agevolato attraverso la loro iscrizione volontaria presso un registro pubblico in cui risulti la loro collaborazione non professionale con una o più piattaforme dell'economia collaborativa<sup>11</sup>.**

11 *"In questo senso Sharing Economy Act, un buon inizio ma diamo alle piattaforme il diritto di innovare"*, Benedetta Arese Lucini, in Econopoly, ilsole24ore 2016

**Un registro quindi dei prosumers e degli on demand workers, i veri protagonisti della economia collaborativa**, da affiancarsi al registro delle piattaforme, che con l'esperienza blockchain potrebbero anzi progressivamente sparire dalla scena. Un registro che permetterà, assai meglio del registro delle piattaforme, di misurare l'eventuale superamento delle soglie di ricavi che individuano la professionalità, e di incentivare indirettamente la fedeltà fiscale dei prosumers e di giustificare il regime di favore per gli on demand workers dell'economia collaborativa.

Questo intervento, coerente come detto con l'indirizzo politico generale in tema di politica del lavoro, dovrà ovviamente tenere conto di talune ulteriori specificità dell'economia collaborativa.

Per garantire la libera concorrenza tra gli operatori dell'economia collaborativa e l'ingresso nel mercato ai newcomers, da un lato, ed i diritti dei lavoratori, dall'altro, l'intervento legislativo dovrà **vietare le clausole di esclusiva dell'attività degli on demand workers a favore di questa o quella piattaforma** e pensare **un sistema di interoperabilità dei rating delle varie piattaforme**.

Infine, quale ulteriore misura legislativa necessaria nel contesto della sharing economy e, non a caso, di nuovo riguardante i sistemi di rating, dovrà essere l'imposizione, questa volta sì sulle piattaforme, di un **obbligo di corretta gestione dei sistemi di rating dedicati agli on demand workers**, visto che i rischi insiti in un sistema di rating mal funzionante, se non addirittura falsato, diventano particolarmente odiosi se applicati al lavoro, laddove conducano ad una discriminazione nei confronti di particolari classi sociali, razze, o disabilità fisiche e mentali ( vi sono studi condotti negli Stati Uniti che hanno dimostrato l'interazione tra sistemi di rating e ridotta occupazione dei lavoratori di colore).

## PER CONCLUDERE

**L'economia collaborativa è un'opportunità che non possiamo permetterci di perdere !**

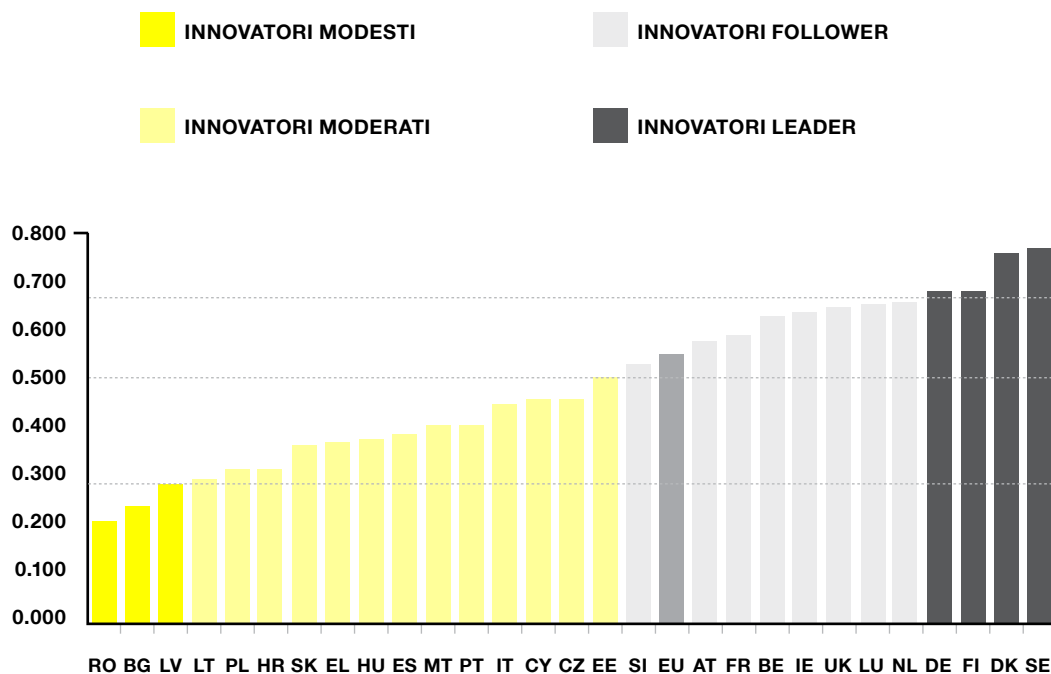
Tutti gli indicatori ci segnalano che **la *sharing economy* potrebbe essere il fattore economico di discontinuità** in grado di accelerare l'uscita dalla crisi economica in cui siamo stati impantanati per quasi un decennio, e che **si tratta di un fenomeno che dialoga con i valori fondanti la nostra comunità, come la condivisione, la relazione con gli altri e l'attenzione all'ambiente.**

L'economia collaborativa rappresenta inoltre una **concreta possibilità di “ridare le carte”**, di cercare di ripensare in meglio l'attuale struttura economica e giuridica non attraverso una traumatica ed improvvisa rivoluzione, ma percorrendo un terreno di progressiva sperimentazione e graduale introduzione di nuovi equilibri economici e giuridici.

La scelta del legislatore di ritardare il suo intervento, attendendo che questo nuovo fenomeno economico mostrasse con chiarezza le sue prospettive e il suo codice genetico, è stata sin qui giusta. Non dobbiamo dimenticarci che il diritto è come la nottola di Minerva di hegeliana memoria: si muove quando ormai quasi tutto è accaduto.

Ma oggi, dinanzi alle crescenti tensioni che, in Italia e all'estero, talvolta sfociano addirittura in scontri di piazza, attendere ancora potrebbe essere una scelta molto pericolosa, e potrebbe mettere un domani il legislatore in una situazione in cui sarà obbligato a mettere mano alla norma perché costretto da una situazione di emergenza, con tutto quello che ne consegue in termini di qualità della norma prodotta in simili circostanze. Per questo non si può che vedere con favore il disegno di legge dell'intergruppo innovazione, che ha avuto il coraggio di aprire il vaso di Pandora, così come il contenuto dei documenti di indirizzo che a più riprese sono stati elaborati a Bruxelles.

Ma c'è di più. Liberare il potenziale della *sharing economy* è anche una questione...di principio ! L'economia collaborativa rappresenta una grande occasione che il nostro Paese deve cogliere, se solo si pensa che la *sharing economy* rappresenta un cambio di prospettiva, che mette al centro del sistema economico **il diritto di una miriade di cittadini produttori e, al contempo, consumatori, di esprimere le proprie libertà ed il proprio "diritto ad innovare", a partire dai modi di fruizione dei beni e dei servizi.** Su questo si pensi che a giugno 2016 la Commissione Europea ha pubblicato l'analisi del quadro europeo di valutazione dell'innovazione, del quadro di valutazione dell'innovazione regionale e dell'innovometro, che valuta l'innovazione nell'attività delle imprese nei Paesi dell'UE , in Svizzera e negli USA. Ebbene, nella classifica generale l'Italia è ben sotto la media europea, tra i Paesi considerati innovatori moderati: 16esima, dopo la Repubblica Ceca e la Slovenia...anche se, in effetti, prima del Portogallo, vincitore degli ultimi europei di calcio !



Ma non basta. La storia dimostra che l'innovazione ed i nuovi sistemi di produzione che essa porta non possono essere fermati, ma solo in parte rallentati, al prezzo però di perdere larga parte dei benefici economici, e non solo, prodotti dalle nuove tecnologie. **Ostacolando la diffusione della sharing economy rischieremmo cioè di diventare una colonia dei Paesi più moderni e digitali.** Il diritto a innovare è il diritto a sfidare il passato, guardando al futuro e lo Stato deve riconoscerlo, come diritto fondamentale, a tutti suoi cittadini ed a tutte le imprese che decidono di provarci nel e per il nostro Paese.

Il legislatore è quindi oggi chiamato a un **intervento normativo leggero, per sottrazione** rispetto alla disciplina esistente, e **strutturalmente aperto** ad adeguarsi nel corso del tempo proprio sulla base di ciò che emergerà dalla sperimentazione. Nelle intenzioni di chi scrive questo intervento deve, in primis, **incentivare e creare un *environment* favorevole allo sviluppo dell'economia collaborativa.** Al tempo stesso non deve dimenticare di chiedere agli operatori del settore di fare la loro parte, affinché l'economia collaborativa non costituisca una minaccia, ma **un'opportunità per l'economia tradizionale e, soprattutto, per tutta la collettività.** Ma senza aprioristici veti dettati dalla paura. Perché se è vero che alcuni interessi pubblici sono messi in gioco dalla sharing economy e devono essere tutelati, è necessario indagare se questi possano essere comunque garantiti con modalità nuove, e magari meno onerose, da quelle scritte lo scorso secolo *in e per* una società diversa.

Tutto questo *“per far sì che l'Italia e l'Europa costituiscano il miglior ambiente del mondo nel quale far crescere la sharing economy.”*