



## DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori **DEL BARBA, FILIPPI, FEDELI, ANGIONI, ASTORRE, BORIOLI, COCIANCICH, COLLINA, CUCCA, CUOMO, DALLA ZUANNA, Stefano ESPOSITO, IDEM, LANZILLOTTA, MARCUCCI, ORRÙ, PAGLIARI, PEZZOPANE, PUGLISI, Gianluca ROSSI, SANGALLI, SCALIA, SPILABOTTE, TOCCI, TOMASELLI e VACCARI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 3 MARZO 2016

Disposizioni in materia di *sharing economy*

ONOREVOLI SENATORI. - La *sharing economy* è un fenomeno economico e sociale, osservabile su larga scala grazie all'azione trainante e connettiva della tecnologia, basato sulla condivisione delle risorse e sullo sfruttamento del valore inespresso di prodotti e servizi, che ha acquistato negli ultimi anni sempre maggiore importanza nelle abitudini di consumo degli utenti, con particolare riferimento a specifici settori di mercato come i trasporti, il turismo e il *food*.

Non si configura come un modello economico in grado di sostituire l'economia tradizionale fondata sulla produzione e lo scambio di beni e servizi, bensì come un fenomeno che, in un momento di difficoltà economica, guarda alle fasce sociali più deboli e meno tutelate. Si affianca infatti al modello classico per razionalizzare lo sfruttamento delle risorse esistenti e consentire l'accesso più conveniente a specifici servizi e/o prodotti eliminando così l'eventuale costo legato all'acquisto del bene.

Elemento caratterizzante di questa attività economica è il fatto che le iniziative di condivisione non siano strettamente legate a una logica di profitto e di consumo, ma a uno schema di ottimizzazione e di risparmio, con una ovvia attenzione ai paradigmi di innovazione sociale quali, ad esempio, la sostenibilità ambientale, lo scambio culturale, la ricerca scientifica, ottenendo così altresì un risparmio di spesa ed eventualmente un reddito.

Al contrario, non rientra nel concetto di *sharing economy* l'attività svolta da un soggetto che, professionalmente e con scopo economico, organizza mezzi e risorse per produrre beni o servizi che vengono offerti attraverso piattaforme elettroniche. Tali mo-

dalità operative, infatti, consentono di qualificare il soggetto come imprenditore, ai sensi dell'articolo 2082 del codice civile, e dunque di assoggettarlo alla relativa disciplina, compresa quella in materia di concorrenza.

Il presente disegno di legge, in particolare, ha l'obiettivo di introdurre delle norme di carattere generale in materia di *sharing economy*, rinviando la regolamentazione della condivisione dei singoli beni e servizi alle specifiche discipline di settore. La finalità è quella di dotare la materia in esame di una disciplina moderna ed innovativa, che risolva le principali problematiche di natura giuridica e fiscale sorte a causa dell'assenza di norme, nella consapevolezza che soltanto la certezza del diritto potrà imprimere maggior slancio al settore della *sharing economy*. I principali aspetti su cui il presente disegno di legge si concentra, pertanto, riguardano le questioni definitorie, la tutela del consumatore, la libertà di concorrenza e il trattamento fiscale.

L'articolo 2, in particolare, introduce precise definizioni relativamente al concetto di *sharing economy* e di attività di condivisione, nonché dei soggetti da essa interessati, quali il condividente, il fruitore, i portali di condivisione e i relativi gestori. In particolare, la *sharing economy* viene definita come un'attività economica nella quale un condividente ed uno o più fruitori, attraverso portali di condivisione, condividono tra loro l'utilizzazione di beni e/o l'erogazione di servizi, ottimizzandone l'uso.

Si sottolinea come dalla definizione espressa si configuri l'attività di *sharing economy* esclusivamente ove il rapporto fra il condividente e il fruitore sia mediato da

portali di condivisione, ovvero siti *web* o applicazioni *mobile* per *smartphone*. Questo fondamentale elemento lega indissolubilmente questa attività economica al nuovo orizzonte di *smart society* e di *smart living*, concedendo alla *sharing economy* un ruolo che nella prospettiva di una società sempre più connessa e digitalizzata assume una centralità determinante.

Altro elemento centrale che emerge dall'articolo 2 è il fatto che si prevede espressamente che la condivisione del bene o del servizio non debba essere svolta professionalmente o consistere in un'attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o servizi. Tale disposizione impedisce un utilizzo elusivo o distorto della disciplina di favore prevista dalla *sharing economy* da parte di soggetti che in realtà svolgono attività imprenditoriale e che, pertanto, al fine di tutelare la concorrenza, devono essere assoggettati alle relative norme di settore.

Gli articoli 3, 4 e 5, invece, introducono norme a favore del consumatore che, in assenza delle presenti disposizioni, non sarebbe in alcun modo tutelato, stante l'impossibilità di applicare il codice del consumo (di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206) ad un'attività di *sharing economy* nella quale colui che fornisce il bene o il servizio non può essere giuridicamente qualificato come professionista. Inoltre, come si evince con chiarezza, le norme richiedono l'adozione di adempimenti minimi ai gestori dei portali e ai condividenti, tali da non costituire problematiche amministrative e burocratiche potenzialmente pericolose per il rapido diffondersi di questa attività economica, ma fondamentali per garantire la sicurezza dei fruitori e per preservare la fiducia di questi ultimi nel modello di condivisione proposto.

In particolare, si prevede che i gestori di portali di condivisione si dotino di un adeguato meccanismo di controllo dei servizi offerti, nonché di un'assicurazione per la re-

sponsabilità civile per i danni causati agli utilizzatori della piattaforma durante l'utilizzo della stessa e l'attività di condivisione. Essi, inoltre, devono assicurare la riservatezza dei dati personali e delle informazioni relative ai condividenti e agli utilizzatori acquisite in ragione della propria attività. Il condividente, invece, deve svolgere l'attività di condivisione nel rispetto di *standard* di sicurezza ed igiene minimi previsti da un apposito regolamento del Ministro della salute da adottare sentito il Ministro dell'interno. Si prevede inoltre l'applicabilità dell'articolo 2043 del codice civile relativo alla responsabilità extracontrattuale. In assenza di tale disposizione, infatti, il consumatore sarebbe privo di qualsiasi tutela giuridica per i danni eventualmente subiti, stante una costante giurisprudenza di legittimità che esclude la risarcibilità del danno nel caso delle prestazioni di cortesia che avvengono tra privati senza la previsione di un corrispettivo.

L'articolo 6 introduce invece delle norme a tutela della concorrenza. Nel nostro ordinamento, infatti, vi sono attività sottoposte a specifici regimi autorizzatori. In tali settori si prevede che il Ministro dello sviluppo economico, sentita l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, adotti un regolamento che specifichi i limiti massimi temporali e/o di reddito consentiti nell'anno solare per l'attività di condivisione. La soluzione proposta risponde ad una logica moderna che renda possibile la coesistenza tra due approcci economici, in ragione del fatto che entrambi soddisfano tipologie di domanda differenti con modalità diverse. Se non è accettabile che attività sottoposte a peculiari regimi autorizzatori vengano messe in crisi da operatori che agiscono senza alcuna regolamentazione è altrettanto condivisibile non soffocare *tout court* queste nuove iniziative economiche private. La soluzione proposta consente dunque di rispondere al quesito ridisegnando un nuovo perimetro della

concorrenza in grado di tutelare le diverse realtà e gestirne la coesistenza.

Per ragioni analoghe si prevede che le attività di condivisione, nel campo delle attività intellettuali, possano concernere esclusivamente quelle il cui esercizio non sia subordinato, per legge, all'iscrizione in appositi albi o elenchi.

L'articolo 7, infine, introduce norme in materia fiscale, prevedendo che i proventi derivanti dalla condivisione concorrano alla formazione del reddito del condividente soltanto se superiori nell'anno solare alla somma di 10.000 euro. Ove inferiori si pre-

vede l'applicazione di un'imposta sostitutiva pari al 15 per cento. Tuttavia, qualora il condividente ponga in essere plurime attività di condivisione, queste devono intendersi cumulate tra loro. In ultimo, ai fini di un controllo sulla presente disposizione, nonché per un principio di trasparenza, si prevede che i pagamenti effettuati a favore del condividente debbano essere eseguiti con mezzi che ne garantiscano la tracciabilità. Al gestore del portale di condivisione, inoltre, viene assegnato il ruolo di sostituto d'imposta.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

*(Finalità ed ambito di applicazione)*

1. Al fine di realizzare obiettivi di innovazione sociale e di conseguire un risparmio di spesa, la presente legge detta disposizioni per la regolamentazione del fenomeno della *sharing economy*.

### Art. 2.

*(Definizioni)*

1. Ai fini della presente legge si intende per:

*a) «sharing economy»:* attività economica nella quale un condividente ed uno o più fruitori, attraverso portali di condivisione, condividono tra loro l'utilizzazione di beni o l'erogazione di servizi, ottimizzando l'uso;

*b) «condividente»:* il soggetto, persona fisica o giuridica, che condivide:

1) l'utilizzazione di uno o più beni di cui è esclusivo proprietario ovvero titolare di altro diritto reale o personale gravante sugli stessi, compatibile con l'uso condiviso dei medesimi;

2) l'erogazione di uno o più servizi prestati dal medesimo;

*c) «fruitore»:* il soggetto, persona fisica o giuridica, che utilizza il bene o fruisce del servizio messo a disposizione dal condividente;

*d) «condivisione»:* qualsiasi utilizzazione o fruizione in forma condivisa, non necessariamente contestuale, di un bene o servizio, da parte di due o più soggetti;

e) «portale di condivisione»: spazio virtuale gestito da un soggetto, persona fisica o giuridica, finalizzato ad agevolare o promuovere la condivisione di beni o la fruizione di servizi;

f) «gestore di portale di condivisione»: soggetto, persona fisica o giuridica, che esercita professionalmente il servizio di gestione di portali di condivisione ai sensi di quanto previsto dalla presente legge.

2. Qualora una persona giuridica ponga in condivisione beni o servizi, questi ultimi non devono afferire all'oggetto sociale della stessa.

3. La condivisione del bene o del servizio non deve essere svolta professionalmente o consistere in un'attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o servizi.

4. Tra condividente e gestore del portale di condivisione non deve sussistere alcun rapporto di lavoro subordinato o parasubordinato.

5. La regolamentazione della condivisione dei singoli beni e servizi di cui alla presente legge è rinviata alle specifiche discipline di settore.

### Art. 3.

#### *(Portali di condivisione)*

1. I portali di condivisione prevedono che le eventuali transazioni di denaro avvengano esclusivamente attraverso sistemi di pagamento elettronico e modalità di registrazione univoche per tutti gli utenti, atte ad evitare la creazione di profili falsi o non riconducibili all'effettivo titolare, prevedendo l'indicazione delle generalità quali dati anagrafici, residenza, codice fiscale, estremi di un documento d'identità.

2. I gestori di portali di condivisione si dotano di un meccanismo di controllo dei servizi offerti, anche con riferimento alla tu-

tela del fruitore ai sensi di quanto disposto dal comma 1 dell'articolo 5, nonché di un'assicurazione per la responsabilità civile per i danni causati agli utilizzatori della piattaforma durante l'utilizzo della stessa e l'attività di condivisione, i cui termini e condizioni devono essere esplicitamente accettati dai fruitori.

3. I gestori di portali di condivisione assicurano la riservatezza dei dati personali, nel rispetto della normativa vigente, e delle informazioni relative ai condividenti e agli utilizzatori acquisite in ragione della propria attività.

4. I gestori di portali di condivisione comunicano all'Autorità garante della concorrenza e del mercato le condizioni generali di contratto utilizzate. Sono nulle, ove inserite nelle condizioni generali di contratto, le clausole che impongano, anche indirettamente:

*a)* al condividente, ogni forma di esclusiva a favore del gestore del portale di condivisione;

*b)* al condividente, la fissazione di tariffe predeterminate;

*c)* al condividente, l'obbligo di promozione di altri servizi offerti dal gestore del portale di condivisione;

*d)* al fruitore, il divieto di commento critico relativo al servizio ricevuto;

*e)* al fruitore, il divieto di condivisione con altri fruitori di informazioni, giudizi ed analisi sul servizio ricevuto.

#### Art. 4.

##### *(Attività di vigilanza)*

1. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato, di seguito denominata «Autorità», vigila sull'attività dei portali di condivisione.

2. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, presso il Ministero dello sviluppo economico è isti-

tuito il Registro nazionale *on line* dei portali di condivisione e dei condividenti a cui i gestori di portali di condivisione sono tenuti a iscriversi. La consultazione del Registro è pubblica e gratuita.

3. L'Autorità, nell'ambito della propria relazione annuale predisposta ai sensi dell'articolo 23 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, comunica al Parlamento la propria attività in materia di vigilanza sulla *sharing economy*, segnalando l'esistenza di ostacoli alla sua diffusione e proponendo interventi correttivi.

4. Nell'esercizio delle sue funzioni di controllo e sanzionatorie, l'Autorità dispone dei poteri di indagine di cui all'articolo 12 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, e si avvale delle procedure previste dall'articolo 14 della medesima legge, ove compatibili.

5. L'Autorità, ove riscontri il mancato rispetto di uno degli obblighi o divieti di cui alla presente legge, diffida il trasgressore, invitandolo a conformarsi alle disposizioni ivi previste entro un congruo termine, comunque non inferiore a trenta giorni e non superiore a novanta giorni. Il gestore che non si conformi entro il termine stabilito alle prescrizioni dell'Autorità è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria dall'1 al 15 per cento del fatturato realizzato dal portale di condivisione nell'ultimo esercizio chiuso anteriormente alla notificazione della diffida. In ogni caso, l'esercizio dell'attività rimane sospeso sino ad adempimento.

6. Ai maggiori oneri per l'Autorità derivanti dall'esercizio delle competenze di cui al presente articolo, si provvede mediante un contributo di importo pari allo 0,8 per mille del fatturato risultante dall'ultimo bilancio approvato dei gestori di portali di condivisione iscritti nel Registro di cui al comma 2.



## Art. 5.

*(Tutela del fruitore)*

1. La condivisione di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *d*), è svolta nel rispetto dei requisiti di sicurezza e igiene minimi previsti con regolamento del Ministro della salute, da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sentito il Ministro dell'interno.

2. Salva l'applicazione di specifiche normative di settore, si applica l'articolo 2043 del codice civile.

## Art. 6.

*(Tutela della concorrenza)*

1. In riferimento alle attività sottoposte a specifici regimi autorizzatori, con regolamento del Ministro dello sviluppo economico, sentita l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, da adottare, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabiliti i limiti massimi temporali e di reddito consentiti nell'anno solare per l'attività di condivisione.

2. L'attività di condivisione di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *d*), non può concernere attività intellettuali il cui esercizio è subordinato, per legge, all'iscrizione in appositi albi o elenchi.

## Art. 7.

*(Trattamento fiscale)*

1. I proventi derivanti dalla condivisione non concorrono alla formazione del reddito del condividente se inferiori nell'anno solare alla somma di 10.000 euro. I suddetti pro-

venti, fino alla concorrenza di tale somma, sono soggetti ad un'imposta sostitutiva del 10 per cento. Qualora il condividente ponga in essere plurime attività di condivisione, queste, ai fini del presente articolo, si intendono cumulate tra loro.

2. I gestori di portali di condivisione sono sostituiti d'imposta dei condividenti. A tal fine i pagamenti effettuati a favore del condividente debbono essere eseguiti tramite il portale di condivisione con mezzi di pagamento telematici che ne garantiscano la tracciabilità.

3. Al fine di accedere al regime fiscale agevolato di cui al comma 1, il condividente è tenuto ad iscriversi al Registro di cui all'articolo 4, comma 2.

#### Art. 8.

*(Disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza)*

1. In sede di presentazione del disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza di cui all'articolo 47 della legge 23 luglio 2009, n. 99, il Governo prevede norme finalizzate a rimuovere gli ostacoli di ordine normativo e regolatorio alla diffusione e promozione della *sharing economy*.

#### Art. 9.

*(Disposizioni finanziarie)*

1. Dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.



