

## **Consultazione proposta di legge n.3564**

*“Disciplina delle piattaforme digitali per la condivisione di beni e servizi e disposizioni per la promozione dell’economia della condivisione”*

Osservazioni di Cittadinanzattiva Onlus e Movimento Consumatori, entrambe associazioni iscritte nell’elenco delle associazioni dei consumatori presso il Ministero dello sviluppo economico ai sensi dell’art. 137 d.lgs. 206/2005 (Codice del Consumo) (di seguito “le Associazioni”)

Le Associazioni condividono ed apprezzano l’iniziativa del legislatore, in quanto questi nuovi modelli economici possono dare un contributo importante alla crescita e all’occupazione nel nostro paese, ma devono essere accompagnati da uno sviluppo responsabile ed attento. Di seguito alcune osservazioni e proposte al testo.

### **L’esperienza di Cittadinanzattiva**

Cittadinanzattiva onlus è un’associazione di consumatori, dal 2000 iscritta al Cncu-Consiglio nazionale consumatori e utenti presso il Ministero dello Sviluppo economico. Cittadinanzattiva, che nasce nel 1978, è presente in Italia con 21 sedi regionali e circa 270 assemblee locali.

Cittadinanzattiva ha come obiettivi:

- intervenire a difesa del cittadino, prevenendo ingiustizie e sofferenze inutili
- attivare le coscienze e modificare i comportamenti
- attuare i diritti riconosciuti dalle leggi e favorire il riconoscimento di nuovi diritti
- fornire ai cittadini strumenti per tutelarsi e dialogare ad un livello più consapevole con le istituzioni
- costruire alleanze e collaborazioni indispensabili per risolvere i conflitti e promuovere i diritti.

Cittadinanzattiva ha lanciato una consultazione civica sulle nuove forme di mobilità e la *sharing mobility*, durante il mese di novembre 2015 ( è in corso una nuova consultazione). L’obiettivo è stato quello di studiare, raccogliendo le informazioni direttamente dagli utenti del servizio, le criticità connesse allo sviluppo di queste nuove forme di mobilità strettamente legate all’uso delle nuove tecnologie.

Quanto ne sa il consumatore di come funziona il servizio e come ne pensa? Quali le prime criticità? E le tutele ? la privacy? Come e se si integra il sistema dei trasporti pubblici locali con le nuove tecnologie?

Di seguito alcuni dati significativi: l’84% ritiene utile disporre di un servizio di *bike sharing* nella propria città, così come il 93% conosce il *car sharing* e il 22% lo utilizza. Il 74% conosce il *car pooling* e il 14% lo utilizza. Sul fronte delle tutele, il 30% degli utilizzatori del *car sharing* dichiara di aver subito un disservizio, ma solo 1/3 ha presentato reclamo e solo 1 su 2 ha ricevuto risposta.

Per entrambi i servizi (*car sharing* e *car pooling*) i cittadini riterrebbero utili degli interventi sia sul fronte della qualità (introduzione di standard specifici 82%) che della tutela dei propri diritti (introduzione di forme di tutela specifica 76%).

Quasi 1 su 2 ignora che il costo sostenuto per l’utilizzo del servizio copre in parte i costi di commissione della piattaforma.

Qui, il link alla ricerca  
([http://www.cittadinanzattiva.it/files/relazioni\\_annuali/consumatori/trasporti/mobilita-urbana-e-sharing-mobility.pdf](http://www.cittadinanzattiva.it/files/relazioni_annuali/consumatori/trasporti/mobilita-urbana-e-sharing-mobility.pdf))

## **L'esperienza di Movimento Consumatori**

Movimento Consumatori (MC) è un'associazione autonoma ed indipendente senza fine di lucro, nata nel 1985 per iniziativa di un gruppo di cittadini e di esperti, sollecitati dall'esigenza di tutelare i diritti dei consumatori. MC conta più di 50 sezioni in tutta Italia che offrono quotidianamente informazioni, consulenza e assistenza stragiudiziale su tutte le tematiche di consumo.

Recentemente, per rendere ancora più universale il servizio di tutela individuale, MC ha messo a disposizione dei suoi associati anche un servizio innovativo di consulenza: lo Sportello del Consumatore on-line, piattaforma con cui viene prestato un servizio di informazione, consulenza ed assistenza a distanza, grazie ad esperti dell'associazione, specializzati nelle tematiche di consumo.

Negli specifici settori dell'*e-commerce* e della *sharing economy* MC è attualmente impegnata nel progetto "Johnny" (<http://www.movimentoconsumatori.it/progettojohnny/>), realizzato con il contributo del Ministero dello Sviluppo Economico, con la finalità di garantire la miglior protezione del consumatore in ambito di contratti conclusi on-line, grazie alla tutela prevista dal Codice del Consumo e diffondere la conoscenza della *sharing economy*, con particolare attenzione non solo alle caratteristiche del fenomeno, ma anche ai benefici e ai rischi connessi, così come alle garanzie e ai diritti nei confronti di gestori e "prosumer" previsti anche in questo nuovo modello economico.

MC è infine attiva nella tutela collettiva dei consumatori in particolare grazie lo strumento giudiziario dell'azione inibitoria, frequentemente utilizzato in caso di adozione da parte di imprese attive nell'*e-commerce* di clausole vessatorie, pratiche commerciali scorrette e in generale attività in violazione di quanto previsto dal Codice del Consumo (in passato in particolare nella vendita di biglietti aerei o nell'esercizio di attività di "couponing").

## **Le linee guida della Commissione Europea**

Importante tener conto delle linee guida della Commissione Europea *"Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle regioni-Un'agenda europea per l'economia collaborativa-COM(2016) 356 final"*.

Le linee guida si muovono con l'obiettivo dichiarato di spingere i paesi membri a definire delle regole che eliminino le ambiguità o i vuoti normativi rispetto alle nuove situazioni che si sono create grazie allo sviluppo dell'economia collaborativa (*il termine "sharing economy" è considerato sinonimo, ma la UE preferisce enfatizzare l'aspetto della collaborazione*).

La comunicazione della Commissione è successiva alla stesura della proposta di legge, contiene indicazioni, suggerimenti, ma non direttive e su alcuni aspetti si muove per evidenziare i rischi dei possibili divieti. A nostro avviso, è opportuno tenerla in considerazione nella riformulazione del testo della proposta di legge.

## **Art.2 (Definizioni)**

La definizione stessa di *sharing economy* o come viene definita dalla proposta di legge “economia della condivisione” riveste un ruolo centrale perché è basandosi su essa che si distingueranno le piattaforme di *sharing economy* da quelle che non lo sono e, di conseguenza, si stabilirà chi è soggetto alle norme prescritte dalla futura legge e chi no. La questione, anche a livello internazionale è abbastanza aperta e fonte di dibattito. Per questi motivi, tra l'altro, si sono sviluppate una varietà di definizioni parallele: da “*peer economy*” a “economia collaborativa”, da “economia *on-demand*” a “consumo collaborativo” Termini a volte usati in modo intercambiabile, ma che indicano in realtà cose molto diverse.

La definizione delle linee guida della Commissione Europea fa riferimento ai “*modelli di business dove le attività sono facilitate da piattaforme collaborative che creano un mercato aperto per l'utilizzo temporaneo di beni e servizi, spesso forniti da individui privati*”. Una formulazione che si indirizza esplicitamente alla presenza di attività economiche, remunerate, e quindi definisce i confini di applicabilità e i rapporti tra i diversi soggetti. Dal momento, infatti, che in alcuni casi le piattaforme sono caratterizzate da scambi economici e rapporti lavorativi tra gestori, fornitori del servizio e suoi fruitori, non è opportuno non definire alcun vincolo rispetto a questi aspetti, in quanto tutto ciò a cui le parti attribuiscono un certo valore economico può trasformarsi in un'opportunità lavorativa o di consumo.

Per quanto riguarda i soggetti coinvolti, tra le definizioni contenute nella proposta figurano i seguenti soggetti:

- 1) Gestore: il soggetto privato o pubblico che gestisce la piattaforma digitale;
- 2) Utente Operatore: il soggetto privato o pubblico che attraverso la piattaforma digitale opera erogando un servizio o condividendo un proprio bene;
- 3) Utente fruitore: il soggetto privato o pubblico che attraverso la piattaforma digitale utilizza il servizio erogato o il bene condiviso dall'Utente Operatore;
- 4) Utente: Utente Operatore o Utente fruitore.

Per garantire la miglior tutela del consumatore e verificare l'applicabilità del Codice del Consumo nei rapporti contrattuali, in particolare:

- 1) degli art. 18 e ss. “*pratiche commerciali, pubblicità e altre comunicazioni commerciali*” nelle operazioni commerciali tra professionisti e consumatori (art. 19);
- 2) degli art. 33 “*clausole vessatorie nel contratto tra professionista e consumatore*” e ss.;
- 3) degli art. 45 “*diritti dei consumatori nei contratti*” e ss. (come modificati a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. 21 febbraio 2014 n. 21) nei contratti a distanza (lett. g) “*qualsiasi contratto concluso tra professionista senza la presenza fisica e simultanea del professionista e del consumatore, mediante l'uso esclusivo di uno o più mezzi di comunicazione a distanza fino alla conclusione del contratto, compresa la conclusione del contratto stesso*”;
- 4) degli art. 102 e ss. “*sicurezza dei prodotti*” e “*responsabilità per danno da prodotti difettosi*”;
- 5) degli art. 128 e ss. “*Garanzia legale di conformità e garanzie commerciali per i beni di consumo*”;

Le scriventi Associazioni ritengono che sia necessario confrontare e coordinare le predette definizioni al n. 2) e al n. 3) con quelle contenute nel d.lgs. 206/2005 (Codice del

Consumo), all'art. 3, c. 1° lett. a) ("consumatore" e c) ("professionista"), anche riprodotte nell'art. 18 lett. a) e b):

- (i) Consumatore o utente: *"la persona fisica che agisce per scopi estranei all'attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o professionale dallo stesso svolta";*
- (ii) Professionista: *"la persona fisica o giuridica che agisce nell'esercizio della propria attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o professionale, ovvero un suo intermediario".*

Anche la Commissione Europea con la "Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al comitato delle Regioni" del 2 giugno 2016 ha posto in evidenza tale aspetto, laddove ha correttamente evidenziato che *"un l'elemento importante per valutare se un requisito di accesso al mercato è necessario, giustificato e proporzionato, può essere quello di stabilire se i servizi sono offerti da professionisti o da privati a titolo occasionale. Una specificità dell'economia collaborativa è che tra i prestatori di servizi sono spesso privati che offrono beni o servizi su base occasionale e 'tra pari' (peer-to-peer). Allo stesso tempo più spesso micro-imprenditori e piccole imprese usano piattaforme di collaborazione. La normativa dell'UE non stabilisce esplicitamente in quale momento un 'pari' diventa un prestatore di servizi professionali nell'economia collaborativa",* rilevando che *"alcuni Stati membri definiscono come servizi professionali i servizi forniti dietro retribuzione, mentre i servizi tra pari si basano sul semplice rimborso dei costi sostenuti dal prestatore di servizi. Altri stati membri operano questa distinzione utilizzando delle soglie. Tali soglie sono determinate su base settoriale, tenendo conto del livello di reddito generato o dalla regolarità con cui si fornisce il servizio. Al di sotto di tali soglie, i prestatori di servizio sono di solito soggetti a requisiti meno restrittivi. Le soglie, stabilite in modo ragionevole, possono rappresentare un criterio utile e possono contribuire a creare un quadro normativo chiaro a beneficio dei prestatori di servizio non professionali."*

Sul punto la Commissione ha pubblicato nello stesso documento (p. 10-11) linee guida, indicando come criteri per la qualificazione del prestatore di servizi come "professionista":

- (i) la frequenza di servizi (occasionalità, in maniera marginale e accessoria anziché regolare);
- (ii) la finalità di lucro e non il rimborso dei costi;
- (iii) le dimensioni del fatturato.

Ciò posto non pare dubitabile che nella proposta di legge:

- la figura del Gestore privato sia identificabile nella definizione di Professionista del Codice del Consumo, in quanto soggetto che esercita attività commerciale.

Sul punto la Commissione europea con il documento sopra richiamato ha analizzato le diverse ipotesi di servizi delle piattaforme di collaborazione che, operando dietro retribuzione, forniscono un servizio che potrebbe essere molto differente a seconda del ruolo di controllo o di influenza che potrebbe essere esercitata sul prestatore del servizio (Utente Operatore), di fatto in talune ipotesi prestando/coordinando anche il servizio sottostante con conseguenti obblighi nei confronti del destinatario finale del servizio e assunzione di tutti i rischi.

La Commissione per definire il ruolo del Gestore utilizza i seguenti criteri chiave:

- (1) *“Prezzo: la piattaforma di collaborazione stabilisce il prezzo finale che dovrà essere pagato dall’utente, in quanto destinatario del servizio sottostante? Nei casi in cui la piattaforma di collaborazione si limita a raccomandare un prezzo o il prestatore dei servizi sottostanti è libero di adeguare il prezzo da una piattaforma di collaborazione, ciò indica che questo criterio può non essere soddisfatto;*
- (2) *Altre condizioni contrattuali fondamentali: la piattaforma di collaborazione stabilisce i termini e le condizioni, diversi dal prezzo, che definiscono la relazione contrattuale tra il prestatore dei servizi sottostanti e l’utente (come ad esempio la definizione di istruzioni vincolanti per la fornitura del servizio sottostante, compreso qualsiasi obbligo di prestare il servizio)?*
- (3) *Proprietà dei beni essenziali: la piattaforma di collaborazione possiede i beni essenziali per fornire il servizio sottostante?*

*Qualora siano soddisfatti tutti e tre i criteri vi sono forti indizi che la piattaforma di collaborazione esercita un’influenza o un controllo significativo sul prestatore del servizio sottostante, il che può a sua volta indicare che la piattaforma dovrebbe essere ritenuta anche fornitore del servizio sottostante (in aggiunta al servizio della società di informazione).”*

- la figura di Utente Fruitore privato sia identificabile nella definizione di Consumatore e Utente del Codice del Consumo, in quanto soggetto che agisce per scopi estranei alla propria attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o professionale.

Pare invece più problematico, ma indispensabile al fine di verificare l’applicabilità delle disposizioni di cui sopra, come anche evidenziato dalla Commissione europea, ricondurre la definizione di Utente Operatore (privato), cd. “prosumer” ad una delle due definizioni del Codice del Consumo.

Ciò anche in considerazione del fatto che l’attività posta in essere dal “prosumer” può facilmente trasformarsi e sconfinare in una vera e propria attività commerciale, tant’è che la stessa proposta di legge all’art. 5 (Fiscaltà) prevede non soltanto un “reddito percepito” (quindi un’entrata da lavoro autonomo) ma anche l’applicazione in caso di redditi superiori a 10.000 euro di imposte da lavoro autonomo (presumibilmente a seguito di apertura di Partita Iva), dunque potenzialmente redditi assimilabili a quelli che possono essere percepiti attraverso un’attività imprenditoriale e commerciale.

Si ritiene che siano possibili le seguenti due ipotesi.

#### 1. *L’Utente Operatore è un Professionista?*

Si potrebbe ritenere che l’Utente Operatore eserciti sempre ed in ogni caso un’attività commerciale, in quanto lo stesso (v. art. 5 “*Fiscaltà*”), come si è detto, percepisce un reddito dall’attività prestata e non opera in qualità di lavoratore subordinato a favore del Gestore (v. art. 2 lett. a) “*Tra gestori e utenti non sussiste alcun rapporto di lavoro subordinato*”). Tale ipotesi trova riscontro nelle previsioni contenute nel documento di

politica aziendale (v. oltre) che, come si vedrà, pare disciplinare un rapporto tra operatori professionali.

Si osserva che, trattandosi di un “reddito”, non è ravvisabile una forma di condivisione “peer to peer” nell’ambito della quale avviene e pare ipotizzabile un semplice rimborso di costi (dunque non soggetto a tassazione).

In quest’ipotesi l’Utente Operatore / *prosumer* dovrebbe essere sempre qualificato come “Professionista” secondo la definizione del Codice del Consumo, con conseguente piena applicazione nei rapporti contrattuali delle citate disposizioni del Codice del Consumo tra lo stesso *prosumer* e il Consumatore finale (es. nel caso in cui fornisca un servizio di trasporto, conceda in locazione un proprio immobile, fornisca un servizio di ristorazione presso la propria abitazione).

In tal caso sarebbe ipotizzabile un contratto “*business to consumer*” o “B2C”.

## 2. L’Utente Operatore privato è un Consumatore?

Se l’attività viene prestata dall’Utente Operatore privato in maniera occasionale e non abituale, ovvero davvero nell’alveo e nelle finalità della condivisione di propri beni, non in maniera professionale e semplicemente sfruttando le nuove tecnologie messe a disposizione dal Gestore, si potrebbe ipotizzare che lo stesso non sia assimilabile al Professionista e che il rapporto con il consumatore finale rientri nella categoria dei contratti tra consumatori (cd. “*consumer to consumer*”, “C2C”).

Ne conseguirebbe la problematica e critica inapplicabilità delle disposizioni del codice del consumo (destinate ai contratti “B2C”) con minor tutela del consumatore finale al quale è trasferito il godimento del bene o che è il destinatario del servizio.

Secondo quanto affermato dalla Commissione europea un criterio per distinguere le modalità di svolgimento dei servizi professionali è quella – già parzialmente adottata nella proposta per quanto riguarda il regime fiscale – della previsione di una soglia di reddito.

Alla luce di quanto sopra vengono formulate le seguenti osservazioni:

- la problematica della definizione dell’Utente Operatore privato / “*prosumer*” potrebbe essere irrilevante se si ritenesse che l’unico rapporto contrattuale intercorrente tra le parti sia quello tra il Gestore della piattaforma digitale e l’Utente Fruitore.

Come anche rilevato dalla Commissione europea, deve essere valutato caso per caso il ruolo della piattaforma (Gestore) che, nel momento in cui esercita un’influenza o un contributo significativo sul prestatore del servizio sottostante, può essere infatti ritenuta anche fornitore del servizio sottostante.

In questa ipotesi il Gestore (Professionista) si assume ogni rischio ed obbligazione relativa all’adempimento (sia proprio che dell’Utente Operatore) derivante dal contratto nei confronti dell’utente finale; quest’ultimo avrebbe la piena tutela offerta dal Codice del Consumo nei confronti del Gestore che eroga un servizio o trasferisce un bene, con obbligazioni corrispettive tra le parti (pagamento del prezzo da parte dell’Utente Fruitore a fronte della prestazione fornita dal terzo Utente Operatore, incaricato dal Gestore).

- se invece si ritengono sussistenti due distinti contratti, il Primo tra il Gestore e l'Utente Fruitore (ad esempio per l'utilizzo della piattaforma o per altri servizi), il Secondo relativo all'erogazione del servizio o al trasferimento o godimento di un bene tra l'Utente Fruitore e l'Utente Operatore, si potrebbe ipotizzare una diversa qualifica di quest'ultimo (Professionista o Consumatore) in relazione alle modalità di svolgimento e caratteristiche dell'attività dell'Utente Operatore:
  - (i) se l'attività è prestata dal *prosumer* in maniera occasionale e non abituale, al di sotto di un determinato limite di reddito e, di fatto, nella reale finalità di condivisione di "spese" personali/familiari, l'Utente Operatore potrebbe conservare la qualifica di Consumatore e il Secondo contratto potrebbe rientrare nella categoria "C2C". In tale ipotesi, si ritiene che per garantire la miglior tutela del consumatore dovrebbero essere assunte dal Gestore diligenti attività di selezione e controllo (ex ante ed ex post) dell'attività dei "prosumer" per i quali venga svolta un'attività di promozione dei relativi servizi, con specifici obblighi, anche contrattuali, nei confronti del consumatore finale in caso di inadempimenti e danni subiti da quest'ultimo;
  - (ii) se l'attività non viene prestata dal *prosumer* in maniera occasionale e non abituale, ma in modo professionale (secondo i criteri sopra descritti identificati dalla Commissione europea) il prosumer assume la qualifica di Professionista e il Secondo contratto potrebbe rientrare nella categoria "B2C". Anche in tale ipotesi per garantire la miglior tutela del Consumatore dovrebbero essere assunte dal Gestore diligenti attività di selezione e controllo dei "prosumer" per i quali venga svolta un'attività di promozione dei relativi servizi, con specifici obblighi, anche contrattuali, nei confronti del consumatore finale non soltanto in caso di danni subiti da quest'ultimo (eventualmente coperti da assicurazioni) ma anche in caso di inadempimenti.

### **Proposta**

*Si propone quindi:*

*(i) di ridefinire la definizione di economia della condivisione, in quanto ci sembra riduttiva e fuorviante il riferimento "all'allocazione ottimizzata e condivisa delle risorse di spazio, tempo, beni e servizi tramite piattaforme digitali", ma nella differente formulazione è auspicabile sottolineare la funzione di intermediazione commerciale della piattaforma stessa.*

*(ii) di ridefinire le definizioni dei soggetti che operano nell'ambito dell'economia della condivisione, coordinando la formulazione della norma con le definizioni previste dal d.lgs. 206/2005 (codice del consumo)*

### **Art. 3 ( Compiti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato)**

La decisione di affidare all'Autorità Garante della Concorrenza e del mercato il compito di regolare e vigilare sull'attività delle piattaforme digitali di *sharing economy*, specificandone le competenze e l'istituzione di un Registro elettronico nazionale delle piattaforme di *sharing economy* è un primo passo per regolare, seppur in maniera leggera, il settore. Sarà l'Autorità a stabilire se c'è concorrenza sleale e potrà farlo nel momento in cui le

piattaforme presenteranno la propria *policy* ed esplicheranno quali servizi offrono e a quali condizioni e conseguentemente, se necessario, comminare le adeguate sanzioni.

Riprendendo nuovamente la Comunicazione della Commissione Europea, nella formulazione di questo articolo manca la definizione dei requisiti di accesso al mercato, in quanto le imprese dell'economia della condivisione si inseriscono anche in mercati già esistenti (es: servizi di trasporto, servizi turistici, servizi di ristorazione). Non è definito quando la piattaforma cessa di fornire esclusivamente un "servizio della società dell'informazione"<sup>1</sup> e può essere invece anche considerata come prestatrice di "altri servizi".

Conseguentemente, si segnala l'opportunità di far inserire questo tema nei protocolli di collaborazione, già stipulati, tra l'Autorità garante della concorrenza e del mercato e le Autorità di settore.

Come verrà esposto con riferimento al successivo art. 4 pare riduttivo limitare l'attività di vigilanza dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato al rispetto del "documento di politica aziendale" come attualmente ipotizzato, in quanto non sono ivi contemplati limiti a previsioni che impongano clausole in violazione di quanto previsto dal Codice del Consumo a protezione dei consumatori (utenti fruitori privati secondo l'attuale definizione della proposta di legge).

Come noto l'AGCM esercita infatti un'attività di vigilanza in materia di pratiche commerciali scorrette (art. 18 e ss. Codice del Consumo) e clausole vessatorie ai sensi degli art. 33 e ss. Cod. Cons.

### **Proposta**

*Si propone quindi:*

*(i) di affidare tra i compiti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato quello di definire le modalità di accesso al "Registro" e i requisiti di accesso ad eventuali mercati di riferimento, essendo tali requisiti una forma di tutela preventiva per i consumatori.*

*(ii) al comma 4 di rafforzare il concetto di obbligatorietà per la stipula di polizze assicurative per la copertura di determinati rischi.*

*(iii) di ridefinire i compiti dell'AGCM anche per quanto riguarda attività che si pongano in contrasto con quanto previsto dal Codice del Consumo in caso di pratiche commerciali scorrette e in caso di condizioni generali di contratto contenenti clausole vessatorie e/o illecite.*

### **Art.4 (Documento di politica aziendale)**

I punti inseriti nella definizione del documento di politica aziendale da cui dipende l'ammissibilità nel registro, sembrano poco chiari rispetto al rapporto tra Gestore e Utente Operatore ed Utente Fruitore, soprattutto perché si prescinde dal contesto e quindi dal tipo di attività di cui si sta trattando.

A conferma dell'importanza di regolare le relazioni interne tra i diversi soggetti, si deve sottolineare come la proposta di legge è carente nella definizione delle tutele di coloro che fruiscono del servizio, **insomma della tutela dei consumatori finali (Utenti Fruitori).**

Per garantire ciò non è sufficiente, a differenza di quanto suggerito dalla proposta di legge, fare appello alla forza della reputazione digitale o soltanto far riferimento alla stipula di

<sup>1</sup>

DIRETTIVA2000/31/CEE del Parlamento e del Consiglio



assicurazioni, presumibilmente a copertura esclusivamente di possibili danni a persone o cose.

Il Codice del Consumo, che raccoglie oggi al suo interno tutta la precedente produzione normativa relativa ai diritti del consumatore nei suoi rapporti con i più diversi operatori commerciali, prevede, tra i differenti presidi a tutela della “parte debole”, anche ampia e corretta informazione del consumatore, sia sul prodotto o servizio che sulle sue caratteristiche, sia sui diritti esercitabili a tutela della sua scelta d'acquisto e dell'acquisto stesso. E' quindi necessario definire meglio, soprattutto, i rapporti tra i Gestori delle piattaforme e gli utenti, tenendo conto in maniera più coordinata e attenta della legislazione vigente.

Quanto sopra assume rilevanza nella definizione del contenuto “*Documento di politica aziendale*” che comprende le “*condizioni contrattuali tra la piattaforma digitale e gli utenti*” e nel quale non figurano riferimenti o richiami a quanto previsto nel Codice del Consumo a tutela del consumatore finale, Utente Fruitore.

Non è peraltro chiaro se le citate condizioni contrattuali siano quelle applicabili tra:

- (i) Gestore e Utente Operatore
- (ii) Gestore e Utente Fruitore
- (iii) Utente Operatore e Utente Fruitore

Parrebbero esclusivamente applicabili nel rapporto sub (i).

Tanto premesso, assume rilevanza anche con riferimento a questo rapporto quanto sopra riportato sul precedente articolo: dal tenore letterale delle previsioni vietate, pare ravvisarsi un rapporto contrattuale tra il Gestore e l'Utente Operatore che rientri nella categoria B2B (Business to Business), ovvero un rapporto tra soggetti professionali.

La legge non prevede infatti un rapporto di lavoro subordinato tra gli stessi soggetti (con problematica inapplicabilità della tutela del lavoratore, questione non oggetto delle presenti osservazioni), ma contiene previsioni finalizzate a garantire la concorrenza (es. lett. a), divieto di patto di non concorrenza, art. 2125 c.c. o lett. c), di fissazione di tariffe obbligatorie per gli utenti operatori) o altre disposizioni finalizzate a tutelare lo stesso *prosumer* (divieto di “*controllo dell'esecuzione della prestazione*”, attività a nostro avviso inconciliabile con l'obbligo del Gestore di promuovere soggetti che prestino in maniera corretta e diligente la propria attività).

Quanto sopra trova riscontro in quanto previsto all'ultimo comma dell'art. 8 sull'obbligo di sottoscrizione esplicita degli utenti (tutti gli utenti o soltanto gli Utenti Operatori?) del documento di politica aziendale, al fine – come previsto nel Dossier illustrativo della proposta alla luce del fenomeno della *sharing economy* – di garantire l'applicabilità dell'art. 1341 cod. civ. che, in caso di contratti per adesione e in caso di adozione di clausole vessatorie, prevede l'obbligo di specifica sottoscrizione da parte del contraente (consumatore o professionista), senza limitare l'applicabilità degli artt. 33 e ss. del Codice del Consumo che – in caso di adozione di clausole vessatorie nei rapporti esclusivamente tra professionisti e consumatori (e non anche tra professionisti) – prevede in ogni caso l'inefficacia di clausole illecite/vessatorie.

Si ritiene quanto meno necessario integrare il *Documento di politica aziendale* con l'obbligo di predisposizione di condizioni generali di contratto, oggetto di verifica da parte dell'AGCM, applicabili anche nel rapporto con il consumatore finale Utente Fruitore che devono essere predisposte nel rispetto del Codice del Consumo, e in particolare di quanto previsto:

- (i) dagli art. 33 "*clausole vessatorie nel contratto tra professionista e consumatore*" e ss.;
- (ii) dagli art. 45 "*diritti dei consumatori nei contratti*" e ss. (come modificati a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. 21 febbraio 2014 n. 21) nei contratti a distanza (lett. g).

Particolarmente ricorrente è infatti l'adozione di condizioni generali di contratto contenenti clausole vessatorie in quanto limitative della responsabilità del Gestore per quanto riguarda il servizio reso dal "*prosumer*", anche nel caso in cui il Gestore abbia un chiaro ruolo di influenza e controllo significativo sul prestatore del servizio sottostante.

Si veda ad esempio l'esposto presentato dall'associazione Movimento Consumatori all'AGCM nel caso UBER <http://www.movimentoconsumatori.it/notizie/3880/uber-mc-presenta-un-esposto-allantitrust-per-pratiche-commerciali-scorrette.html>).

Si rileva infine che nell'ipotesi in cui il contratto tra il Gestore e l'Utente Operatore sia riconducibile al contratto "B2C", ovvero nel caso in cui anche quest'ultimo, come l'Utente Fruitore, sia considerato Consumatore e non professionista, nell'ambito dei rapporti con il Gestore trova piena applicazione il Codice del Consumo, quindi nell'ambito del relativo contratto per adesione non potranno essere contenute clausole vessatorie ai sensi degli art. 33 e ss. Cod. Cons.

#### **Proposta**

*Si propone quindi di prevedere nel documento di politica aziendale un paragrafo (obbligatorio) sulla policy della piattaforma in materia di protezione del consumatore, a partire da: 1) modalità di selezione dei prestatori dei servizi; 2) definizione di standard minimi di qualità dei servizi offerti ( art.2 comma 2 lettera g, Codice del Consumo); 3) definizione dell'informazione, precontrattuale e non, al consumatore ( art. 5 comma 3, Codice del Consumo); 4) definizione di strumenti extragiudiziali per la risoluzione delle controversie ( art. 141, Codice del Consumo) come la definizione delle modalità di reclamo; 5) previsione di un modello di condizioni generali di contratto applicabili al rapporto tra Gestore, Utente Gestore e Utente Fruitore*

#### **Art.7(Tutela della riservatezza)**

Nell'economia della condivisione, i dati personali acquisiscono un'importanza ancora più strategica della transazione economica, quindi senza un'adeguata tutela dei dati tale economia è destinata a fallire e la protezione stessa dei dati personali può essere il presupposto per uno sviluppo corretto ed attento agli interessi del consumatore/utente.

Il Regolamento europeo in materia di protezione dei dati personali entrato in vigore qualche settimana addietro e che si inserisce, insieme alla Direttiva 2016/680, all'interno

del "*Pacchetto europeo protezione dati*", introduce un cambiamento di approccio, trasferendo alle aziende il compito di adeguare i loro prodotti e servizi alle norme in materia di tutela dei dati personali ed aumenta le tutele nei confronti del consumatore e riconosce alle associazioni dei consumatori tramite l'art. 80 ("*Rappresentanza degli interessati*") un legittimo potere di rappresentanza, in quanto l'articolo afferma che il soggetto il quale si ritenga leso ha il diritto di dare mandato a un organismo, un'organizzazione o un'associazione senza scopo di lucro di proporre il reclamo e di esercitare per suo conto. Ci sembra opportuno prendere in considerazione le indicazioni del regolamento europeo.

**Proposta**

*Si propone nella definizione di "dato" al comma 1 di fare riferimento a quella del Codice in materia di protezione dei dati personali (art.1 comma 1), al comma 2 che prevede la cessione a terzi si prevede di fare riferimento sempre al Codice, che prevede la cessione dei dati a terzi nel solo caso di cessazione del trattamento, a condizione che siano utilizzati per scopi storici, statistici o scientifici o purchè destinati ad un trattamento in termini compatibili agli scopi per i quali i dati sono raccolti.*

**Art.8(Linee guida)**

Si ricorda che il Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti, CNCU, è un organo dello Stato italiano, con funzione rappresentativa delle associazioni dei consumatori e degli utenti a livello nazionale e ha come compito principale quello di contribuire al miglioramento e al rafforzamento della posizione del consumatore/utente nel mercato, ancor di più in un mercato in evoluzione.

**Proposta**

*Si propone che il CNCU, istituito presso il Ministero dello Sviluppo economico, venga coinvolto formalmente nel gruppo di lavoro per la redazione delle linee guida destinate agli enti locali.*

**Art.9 (Monitoraggio)**

Nell'economia della condivisione diversi settori saranno coinvolti e quindi è quanto mai utile prevedere un'attività di monitoraggio, così come indicato anche nella comunicazione della Commissione europea. Il monitoraggio dovrà, tra l'altro, avere l'obiettivo di valutare i costi per gli utenti, il livello della qualità dei servizi così come l'adeguata applicazione della normativa europea ed italiana sulla tutela del consumatore che le definizioni delle condizioni contrattuali, sia l'eventuale gestione del contenzioso.

**Proposta**

*Si propone così come per la redazione delle linee guida per gli enti locali, di costituire un gruppo di lavoro in capo all'Istat, che preveda una rappresentanza del Cncu.*

Roma, 18 luglio 2016