



Condividere le regole

Concorrenza, lavoro, fisco nella Sharing Economy

A CURA DI PAOLA M. MANACORDA

Versione provvisoria

Il paper è il frutto del lavoro svolto da un gruppo di studio di Astrid, coordinato da Paola M. Manacorda, al quale a titolo personale hanno partecipato: Franco Bassanini, Antongiulio Bua, Chiara Buongiovanni, Silvia Candida, Simone Cernul, Alberto Corti, Michele Faioli, Lidia Ferrari, Marzia Gandiglio, Tamara Gasparri, Marco Giuli, Giovanni Mameli, Ilaria Maselli, Marco Mena, Gilberto Nava, Giovambattista Palumbo, Vincenzo Russo, Donato Speroni, Tiziano Treu, Adriana Vigneri, Vincenzo Visco Comandini, Enrico Zavi.

Si ringraziano per gli incontri svolti tra luglio e ottobre 2016: Matteo Cracco – Vicker, Cristiano Rigon – Gnammo, Alessandro Tommasi - Airbnb, Carlo Tursi - Uber.

aprile 2017

INDICE

1. Obiettivo dello studio
2. Il metodo
3. Definizione o perimetro?
4. Gli ambiti di una possibile regolamentazione
5. Le principali criticità per alcune applicazioni
 - 5.1 Il caso Uber (trasporto urbano delle persone)
 - 5.2 Il caso Airbnb
 - 5.3 Il caso Gnammo
6. I lavori occasionali a famiglie e imprese
 - 6.1 Il caso Vicker (servizi alle famiglie e alle imprese)
 - 6.2 Il caso Foodora (reCAPITO pasti a domicilio)
7. Il documento di politica aziendale
8. Le principali criticità finora affrontate (ma non tutte risolte)
 - 8.1 La Proposta di legge Tentori
9. Il cambiamento di paradigma nella regolazione
10. Alcune possibili linee strategiche
 - 10.1 L'accesso ai mercati
 - 10.2 Le garanzie per i lavoratori
 - 10.3 Le garanzie per gli utenti
 - 10.4 Il fisco
 - a) L'assoggettamento all'IVA
 - b) L'IRPEF sui redditi dei fornitori di beni e servizi
 - c) La tassazione delle piattaforme
11. Conclusioni

1. Obiettivo dello studio

Obiettivo del presente studio è quello di mettere a disposizione dei decisori politici (nazionali, regionali e locali), alcune linee strategiche, ed in qualche caso alcune proposte operative, atte a consentire lo sviluppo della Sharing Economy in un contesto che, pur favorendo la concorrenza tra vecchie e nuove modalità di offerta di beni e servizi, eviti l'esplosione di conflitti tra categorie di imprese e di lavoratori, sviluppi e consolidi l'elemento di socialità insito nelle forme di economia condivisa, eviti il dumping sociale e remunerativo, offra garanzie ai fruitori delle nuove forme di offerta, e contribuisca al benessere del paese attraverso una corretta e non punitiva politica fiscale. Questo lavoro non si propone quindi di fornire una mappa delle attuali piattaforme della Sharing Economy, mappa che comunque andrebbe aggiornata continuamente, né di valutare l'impatto economico complessivo di questa forma di scambio. Alcune recenti ricerche danno un quadro di tale dimensione¹.

Parimenti lo studio non analizza un altro importante aspetto della Sharing Economy, quello relativo al plus di socialità che può generare tra coloro che vi fanno ricorso. È noto infatti che questo modello di scambio, nato negli Stati Uniti a partire dagli anni 2008, mira a fronteggiare la contrazione di alcuni consumi (viaggi, affitti per vacanze, cene al ristorante, utilizzo dei taxi) dovuta alla crisi economica dell'ultimo decennio, ma anche a fornire un modello di consumo meno individualistico, più attento all'uso delle risorse naturali e più orientato allo stabilirsi di rapporti di condivisione e financo di "dono" disinteressato di beni e servizi.

Il focus dello studio è dunque sull'aspetto normativo in senso lato, con una attenzione alle recenti iniziative legislative e regolamentari intraprese in vari ambiti pubblici (Europa, Parlamento nazionale, Autorità di Regolazione, Regioni ed Enti locali), sapendo che quasi sempre tali iniziative si sono scontrate non solo con le (comprensibili) resistenze di operatori già presenti nei singoli mercati da molti anni, ma anche con la insufficiente sperimentazione di alcune misure, prese talvolta sotto la spinta di proteste anche molto rumorose.

2. Il metodo

Lo studio è stato condotto intervistando diversi protagonisti sia della Sharing Economy sia della "old economy" mirando ad individuare sia gli ostacoli allo sviluppo sia le principali fonti di conflitto tra il vecchio e il nuovo sistema.

Dell'indagine ha fatto parte anche un incontro con il gruppo di parlamentari di diversi gruppi politici, che ha dato vita ad una Proposta di legge, al momento in discussione presso le Commissioni riunite IX e X della Camera dei deputati².

Alcuni membri del gruppo di lavoro hanno offerto contributi tecnici di grande utilità, come quello sul fisco e quello sul lavoro³ le cui sintesi sono riportate rispettivamente nei paragrafi 9 e 10. Più in generale è opportuno sottolineare che, nell'insieme dei decisori, sia nazionali sia locali, ad un'iniziale manifestazione di interesse per gli sviluppi della SH/EC ha fatto seguito nei mesi scorsi una fase di stasi, dovuta sia all'emergere di temi più urgenti, vuoi economici (crisi bancarie, conflitto con l'Unione europea su possibili manovre correttive), ma soprattutto politici (destino della riforma istituzionale e della legge elettorale).

¹ Cfr. ad esempio, Collaboriamo – TRAILab – *Sharing e Italia: la mappatura delle piattaforme italiane 2016* http://www.collaboriamo.org/media/2016/11/Sharitaly_2016_MainieriPais.pdf;

² Si tratta della proposta di legge A.C. 3564, presentata nel maggio 2016 da un gruppo di parlamentari di diverso orientamento, la cui prima firmataria è Veronica Tentori. La proposta è commentata nel par. 8.1 e verrà di seguito richiamata come "Proposta Tentori".

³ Elaborati in due seminari interni, il primo con la Dott.ssa Tamara Gasparri, il secondo con il Prof. Tiziano Treu e il Prof. Michele Faioli.

Tuttavia il recente riaccendersi di tensioni tra operatori già presenti sul mercato (i cosiddetti incumbents) e i nuovi entranti nel mercato del trasporto urbano hanno reso evidente l'esigenza di soluzioni di regolamentazione con criteri nuovi, esigenza alla quale questo paper si propone di contribuire.

Va inoltre ricordato che nel mese di marzo è previsto l'avvio della discussione in Aula al Senato della legge sulla concorrenza, che potrà essere l'occasione per affrontare il complesso tema della regolazione della SH/EC⁴.

3. Definizione o perimetro?

Il gruppo di lavoro ha inizialmente riflettuto sulla possibilità di fornire una definizione precisa ed esaustiva della SH/EC, concludendo però che ne esistono già di utilizzabili. Tuttavia si è cercato, per amor di completezza, di fornirne una che riassume i vari aspetti del fenomeno:

Una modalità organizzata che consente a una o più persone, aziende o enti pubblici, di scambiare (swap) o condividere (share) temporaneamente beni, servizi o denaro, a titolo gratuito o oneroso, attraverso l'intermediazione gestita da una piattaforma digitale

Ciò che però si è voluto evidenziare è che la scelta dei criteri per definire la SH/EC dà luogo a diversi perimetri, che quindi contengono diverse fattispecie di scambi (Tab.1).

Tab. 1 - La definizione del perimetro della SH-EC varia a seconda del criterio prevalente scelto

Criterio definitorio	Include	Esclude
1. Intermediazione digitale tra domanda e offerta	SH-EC, e-commerce (Amazon, eBay)	Commercio tradizionale Agenzie di viaggi e affitti
2. Consente accesso/uso ma non proprietà	Le più note piattaforme di SH-EC	E-commerce
3. A titolo oneroso o gratuito	Tutte le piattaforme di SH-EC	Nessuna piattaforma

N.B. I criteri più discriminanti sono 1 (rispetto al commercio tradizionale) e 2 (rispetto al commercio elettronico)

Mentre infatti tutte le definizioni esistenti sottolineano ciò che costituisce il “nucleo originario” della SH/EC, cioè l'intermediazione gestita da una piattaforma digitale, altri parametri possono includere o escludere alcune fattispecie. Una delle differenze fondamentali va comunque sottolineata, ed è quella che distingue lo scambio (swap) dalla condivisione (sharing) (Tab.2).

Tab. 2 - Grado diverso di socialità

⁴ Si tratta dell'A.S. 2085, approvato dalla 10^a Commissione (Industria, commercio, turismo) del Senato il 2 agosto 2016 e attualmente in stato di relazione

Scambio	Condivisione simultanea	Condivisione non simultanea	Rimborso spese	Pagamento beni/servizi
Scambio casa Banche del tempo	Carpooling Affitto stanza Couchsurfing	Carsharing	Condivisione viaggio	Uber Gnammo Vicker Airbnb

Se infatti lo scambio (simultaneo o no) di beni (tipicamente la casa, o eventualmente l'automobile) o di servizi (come avviene nelle banche del tempo) è per definizione gratuito, in quanto l'uso del bene viene pagato in natura con un bene o servizio di corrispondente utilità, lo stesso non può dirsi per le forme di sharing, in cui normalmente un soggetto privato che mette "parzialmente" a disposizione il bene si aspetta una remunerazione, che nel caso di prestazione di servizi, va da un rimborso spese o, come nel caso di BlaBlaCar⁵ o, nella maggioranza dei casi, sotto forma di compenso per la sua attività.

Di conseguenza è diverso, tra lo scambio e la condivisione, il grado di socialità e di "solidarietà" che si crea tra i partner, essendo in generale più forte nel caso dello scambio che non ha per definizione, fini economici ma solo di risparmio di risorse.

Se quindi, più che un'astratta definizione conta il perimetro di ciò che si considera SH/EC, nel nostro studio abbiamo preso in considerazione solo gli scambi aventi contenuto economico, in coerenza con il focus dello studio, che è la possibile regolamentazione. Essa, infatti, non sembra applicarsi agli scambi a titolo gratuito, basati sulle ben note regole della reciprocità e della correttezza.

Altra distinzione da considerare è quella tra Sharing Economy e Gig Economy. Com'è noto il secondo termine caratterizza tutte le attività non solo occasionali, ma anche di scarso valore aggiunto, come le consegne a domicilio, il fare commissioni per conto terzi (come le file negli uffici pubblici), il volantaggio, ma anche attività per le quali non occorrono qualificazioni professionali di tipo elevato, come il baby sitting, il dog sitting, o il cameriere in un bar. Esse sono notoriamente caratterizzate da occasionalità, bassa retribuzione e zero garanzie e tutele.

Non tutte le attività della SH/EC sono dei Gig jobs, ma molte di esse lo sono. Il carattere principale della SH/EC viene individuato nella intermediazione tramite piattaforma digitale, carattere non necessariamente presente nella Gig economy. Per converso, nella intermediazione tramite piattaforma possono rientrare anche attività professionali di tutto rispetto, come le lezioni private, la progettazione architettonica⁶, la difesa dei diritti degli utenti (studi di avvocatura), ed altri simili.

4. Gli ambiti di una possibile regolamentazione

⁵ Si tratta della ben nota piattaforma attiva in Francia, Italia, Spagna e Regno Unito che consente di condividere le spese di un tragitto in auto da una città ad un'altra.

⁶ CoContest è una piattaforma che fa intermediazione tra offerta e domanda del lavoro di progettazione. Chi ha bisogno di un'idea per ristrutturare la propria abitazione o il proprio ufficio lancia un concorso tra gli architetti che aderiscono alla piattaforma e sceglie il progetto che per qualità e costi meglio risponde alle sue esigenze.

Sulla base delle prime riflessioni, è sembrato di poter individuare le criticità delle forme attuali della SH/EC, e quindi gli ambiti di una eventuale regolamentazione, in quattro aree (Tab.3):

- accesso al mercato;
- garanzie per i prestatori dei beni e/o servizi (sinteticamente indicati come “lavoratori”);
- garanzie per gli utenti;
- fisco.

Tab. 3 – Grado di criticità e eventuali ambiti di regolamentazione

	Accesso al mercato	Garanzie per i lavoratori	Garanzie per gli utenti	Fisco*
Trasporto persone (Uber)	***	***	***	Iva
Home restaurant (Gnammo)	**	**	**	
Servizi alle famiglie (Vicker, Taskrabbit)		**	**	Iva
Affitti (Airbnb)	*		***	***

* La tracciabilità dei compensi erogati assicura la possibilità di compliance fiscale, che rimane a carico del fornitore di servizi

L’attenzione dell’opinione pubblica si è inizialmente concentrata sul tema più immediatamente percepibile e comprensibile, quello dell’accesso dei nuovi operatori al mercato, anche per la reazione, talvolta colorita, degli operatori già esistenti negli specifici mercati , spesso con caratteristiche di tipo monopolistico o oligopolistico (i cosiddetti “incumbent”).

Solo recentemente sono sorte, anche nei dibattiti e nella pubblicistica, dei dubbi sulla possibilità che nell’erogazione dei servizi possano essere garantite ai prestatori di tali servizi (i “lavoratori”) delle condizioni ragionevoli sul piano contrattuale e salariale.

Meno sentito è il tema delle garanzie per gli “utenti” intendendo con questo termine coloro che utilizzano, a titolo oneroso, i beni o servizi offerti sulle piattaforme. Come si vedrà più oltre, il meccanismo della affidabilità di chi offre, basato sulle recensioni dei precedenti “clienti” sembra abbastanza ben accetto alla maggioranza dei fruitori.

Il tema del fisco ha ricevuto invece una certa attenzione negli ultimi due-tre anni, da quando cioè la SH/EC è apparsa visibile anche alle amministrazioni pubbliche, che si sono poste l’interrogativo di come assoggettare gli scambi aventi contenuto economico alle principali imposte e tasse.

5. Le principali criticità per alcune applicazioni

Per analizzare più in dettaglio le principali criticità si è fatto ricorso a delle esemplificazioni significative, scegliendo quattro applicazioni ben note, relative al trasporto delle persone in città, (Uber), alle cene a domicilio (Gnammo), ai servizi alle famiglie (Vicker, Foodora), agli affitti da privati (Airbnb) (Tab.4)

Tab . 4 – Principali criticità per alcune applicazioni

	Accesso al mercato	Garanzie per i lavoratori/fornitori	Garanzie per gli utenti	Fisco
Trasporto persone (Uber)	Mercato formale duale (taxi e NCC) ambedue chiusi (licenze, autorizzazioni) Mercato sharing più favorevole per risparmi economici e organizzativi	Tariffe fissate dalla piattaforma (Piano degli oneri di servizio) Necessità di assicurazioni	Tariffe secondo condizioni dinamiche e non predeterminate (meccanismo del surge pricing) Garanzie di sicurezza e di qualità del servizio: - assenza di obbligo a sottoporre a ripetute verifiche e controlli le vetture ed i drivers - assenza di obbligo ad aderire a specifiche polizze assicurative (normali polizze r.c.a. del proprietario dell'auto non coprono il trasporto a carattere commerciale)	Compensi tracciati IVA
Home restaurant (Gnammo)	Mercato chiuso per locali pubblici (licenza) Requisiti stringenti	Sicurezza nella prestazione	Igiene del servizio offerto	
Servizi alle famiglie (Vicker, Taskrabbit)	Mercato aperto	Tariffa minima fissata dalla piattaforma	Selezione fornitori	Compensi tracciati a seconda della piattaforma IVA
Affitti (Airbnb)	Mercato semi aperto (licenze regolamenti) secondo criteri fissati dalle istituzioni locali	Nessuna	Foto alloggio Opinioni degli altri utenti	

Per ciascuna di queste applicazioni sono stati intervistati i responsabili italiani, e in alcuni casi anche i rappresentanti delle categorie che si sentono minacciate dalle nuove modalità di offerta.

Prima di entrare nel dettaglio di ciascuna di queste applicazioni è bene sottolineare che vi è una differenza di fondo tra le applicazioni che nascono da start-up italiane (come Gnammo e Vicker) e quelle che sono emanazione di multinazionali (come Uber, Foodora e Airbnb).

Nel primo caso, le start-up sono molto attente agli aspetti legislativi e regolamentari e si sforzano di adempiervi con molta cura, pur sottolineando che talvolta le regole esistenti rendono molto difficile, se non impossibile, avviare e far crescere la loro attività. Delle loro osservazioni si è tenuto conto nel suggerire alcune misure di “deregolamentazione” che potrebbero aiutare il loro sviluppo senza ledere altri interessi.

L’approccio delle multinazionali è invece diverso. Esse entrano nei mercati europei portandovi il clima di “deregulation” che vige negli USA, e contano di potersi sviluppare in virtù dei vantaggi che offrono agli utenti. A fronte dei limiti che in alcuni paesi, come la Francia e in qualche misura l’Italia, le amministrazioni cercano di porre alla loro attività, queste società sono disponibili

ad affrontare il costo dei contenzioni amministrativi, sapendo di avere dalla loro parte il sostegno di una parte dell'opinione pubblica che si sente penalizzata dalla struttura oligopolistica di alcuni mercati, come è il caso del servizio taxi nelle città.

5.1 Il caso Uber (trasporto urbano delle persone)

È, insieme ad Airbnb, il caso di applicazione della SH/EC forse più studiato. Comunissimo nelle metropoli USA, è bandito in Francia, e molto limitato in Italia, in cui, sulla base della sentenza di un tribunale ordinario⁷ è ammessa solo la sua versione “professionale” che indubbiamente tradisce, per così dire, lo spirito originario con cui Uber è nata. L'idea che ciascuno, con la propria macchina, possa offrire un trasporto urbano a pagamento, cozza non solo contro la sollevazione dei taxisti con licenza, ma anche contro il comprensibile “senso comune” che vuole associate al trasporto in auto alcun garanzie di sicurezza sia del mezzo sia del conducente.

In effetti, le criticità maggiori di questa modalità, se svolta senza licenza (cosa vietata in Italia), riguarderebbero la mancanza di sicurezza per i passeggeri trasportati, sia riguardo al mancato obbligo di revisione dell'auto, sia alla mancanza di garanzie sul profilo del conducente, sicurezza che dovrebbe essere garantita dalla imposizione di obblighi sia di periodica revisione del mezzo sia da un meccanismo di assicurazione RCA più comprensivo dell'attuale, sia da una attenta selezione dei conducenti. Le proposte di regolamentazione più complete e potenzialmente efficaci su questa materia sono contenute, oltre che nella Proposta Tentori (cfr. Tab. 5), in un Atto di segnalazione dell'Autorità di Regolamentazione dei Trasporti, il cui contenuto è illustrato estesamente nella Tab. 6, nonché negli Atti di Segnalazione dell'Agcm del 2015 e del 2017 (Tab. 6 e par. 10.1).

Tab. 5 – Criticità affrontate in base alle proposte di legge in discussione: Uber

⁷ Cfr. Tribunale di Milano, Sezione specializzata in materia di impresa “A” – Sentenza del 2 luglio 2015, che, stabilendo che quella di Uber si configura come attività di trasporto pubblico non di linea, nell'ambito della quale è ammessa la sola distinzione tra operatore di taxi e operatore di Ncc, ha escluso il sistema Uber Pop e consentito, di fatto, il solo servizio esercitato da autisti con una licenza di Ncc. Servizio successivamente sospeso dall'ordinanza del 7 aprile 2017 del Tribunale di Roma, Sezione nona specializzata in materia di impresa, che ha accolto il ricorso per concorrenza sleale presentato da alcune associazioni di categoria dei tassisti e bloccato anche la versione professionale di Uber. Il Tribunale di Roma ha successivamente accolto la richiesta di sospensiva dell'ordinanza presentata da Uber fino alla futura pronuncia definitiva del Tribunale.

	Accesso al mercato	Garanzie per i lavoratori	Garanzie per gli utenti	Fisco
Trasporto persone (Uber)	Obbligo di essere NCC	Stipula di polizze assicurative	Stipula di polizze assicurative Documento di politica aziendale (art. 4, comma 2 A.C. 3564) Tutela della privacy degli utenti (art. 7 A.C. 3564) Selezione autisti Opinione utenti	Pagamenti esclusivamente attraverso sistemi elettronici Introduzione di una nuova forma di reddito imponibile: reddito da attività di economia della condivisione non professionale (fino a 10.000 – imposta 10%; cumulo per redditi superiori) Gestori come certificatori di reddito Comunicazione all'Agenzia delle entrate dei dati relativi a eventuali transazioni economiche (art. 5 A.C. 3564)

Tab. 6 – Autorità di regolazione dei trasporti - A.S. sull'autotrasporto di persone non di linea: taxi, noleggio con conducente e servizi tecnologici per la mobilità - 21 maggio 2015

Obiettivi: • promuovere con un'adeguata regolazione lo sviluppo dell'offerta di un pluralità di tipologie di servizi di autotrasporto di persone • far emergere questo nuovo mercato in modo che la domanda e l'offerta di servizi possano operare in modo trasparente e nel rispetto dei regimi applicabili alla attività economica di impresa • mantenimento e sviluppo del mercato delle attività di trasporto caratterizzate da obblighi di servizio pubblico, da rendere più efficienti e, ove possibile, sviluppare con forme innovative di offerta e di fruizione			
Taxi	Taxi e NCC	NCC	STM (Servizi tecnologici per la mobilità)
Eliminazione dei vincoli che impediscono ai titolari di licenza per il servizio di taxi di praticare sconti	Ampliamento dell'ambito territoriale per l'esercizio del servizio	Estensione dell'ambito territoriale di localizzazione della rimessa (non più comunale, ma sovracomunale)	Previsione della disciplina delle nuove forme di mobilità di natura commerciale (modifica legge 21/1992)
Estensione anche ai titolari di licenza taxi la possibilità di esercitare la propria attività nella forma giuridica dell'imprenditore privato e, in tal caso, possibilità di cumulo di più licenze taxi	Nullità delle clausole di esclusiva	Eliminazione dell'obbligo di ritorno alla rimessa ad ogni servizio	Obbligo di registrazione nella regione ove è svolto il servizio di trasporto; Utilizzo di conducenti non professionali (lavoro occasionale) in possesso di determinati requisiti; Obblighi in tema di assicurazione RC auto, di trasparenza nella fissazione delle tariffe, di controlli, di carta della qualità dei servizi e di ADR (risoluzione controversie)

È opportuno, infine, tenere in considerazione i due atti di segnalazione dell'Autorità garante della Concorrenza e del Mercato (AS 1222 del 29 settembre 2015 e AS 2782 del 10 marzo 2017) attraverso i quali l'Agcm da un lato segnala la portata restrittiva della concorrenza degli artt. 3 e 11 della legge n. 21/92 in relazione al cd. servizio UberBlack e UberVan, in quanto esclusivamente finalizzati a limitare il numero dei soggetti che possono operare servizi Ncc in ambito urbano; e dall'altro, in relazione al servizio UberPop, segnala l'interesse pubblico primario di tutelare la sicurezza delle persone trasportate, in riferimento all'efficienza delle vetture utilizzate, all'idoneità dei conducenti e alla necessità di adeguate coperture assicurative. L'Autorità auspica l'adozione di una regolamentazione "minima" per la tutela della concorrenza, della sicurezza stradale e della incolumità dei passeggeri, anche identificando un "terzo genere" di fornitori di servizi di mobilità non di linea. E nell'ultima segnalazione lega il successo delle auspiccate riforme in senso pro-concorrenziale all'adozione di misure che limitino l'impatto sociale dell'apertura del mercato, ipotizzando una serie di forme di compensazione, di natura economica e di natura regolatoria, a beneficio degli operatori già presenti sul mercato. Qui si ritiene, invece, preferibile limitarsi a compensazioni di natura regolatoria, dal momento che quelle di natura economica potrebbero configurarsi come rischiosi precedenti allo scadere di altre concessioni o in vista di future liberalizzazioni in altri settori.

5.2 Il caso Airbnb

Come nel caso di Uber, sono state le proteste degli albergatori che hanno acceso un faro su questa piattaforma, anche perché si è sviluppata in modo rapido⁸, e perché, a detta di molti,

⁸ <https://www.airbnbaction.com/wp-content/uploads/2016/05/fattore-sharing-limpatto-economico-di-airbnb-in-italia.pdf>

costituisce una forma “difensiva” con la quale il ceto medio cerca di resistere al rischio di impoverimento utilizzando i propri asset patrimoniali.

Le principali criticità evidenziate riguardano innanzitutto una generalizzata evasione fiscale, sia di IVA che di IRPEF, sia di tassa di soggiorno (che è a carico dei clienti), ed una scarsa garanzia per i clienti in merito alla adeguatezza dell'alloggio proposto sotto vari profili (ampiezza, mobilio, igiene, sicurezza, ecc.). Altro punto critico è relativo al fatto che in molti casi viene perfino evaso l'obbligo di avere la licenza di affittacamere o di casa vacanza, creando così un vero mercato nero degli affitti temporanei.

Più ancora di questo aspetto, pesa su questa applicazione la constatazione che non ci sono vincoli alla sua “professionalizzazione”, cioè al fatto che una persona possa offrire sulla piattaforma numerosi appartamenti o stanze di sua proprietà, per periodi di tempo lunghi, entrando così in piena concorrenza con alberghi o con case vacanza regolarmente registrate.

In varie città sono stati fatti tentativi di introdurre qualche forma di regolamentazione, contando soprattutto sulla collaborazione dei gestori della piattaforma. A Firenze è stato avviato un esperimento nel quale i proprietari di case che offrono affitti temporanei si impegnano a richiedere ai clienti e a versare al Comune la tassa di soggiorno⁹. Gli stessi gestori della piattaforma, consapevoli delle criticità a loro imputate, hanno costituito una sorta di “comitato dei garanti” composto da ex-sindaci di alcune grandi città italiane, con l'obiettivo di minimizzare il contenzioso con le amministrazioni.

Sul piano normativo nazionale, invece, il solo tentativo di dettare alcune regole ha riguardato per il momento il decreto-legge n. 50/2017¹⁰, che prevede l'applicazione di una cedolare secca del 21% al ricavato degli affitti e introduce l'obbligo per le piattaforme di trasmettere i dati relativi ai contratti e, qualora incassino i canoni di locazione o i corrispettivi relativi ai contratti, di operare come sostituto d'imposta, provvedendo al versamento delle imposte e alla relativa certificazione.

5.3 Il caso Gnammo

Gnammo è una start-up italiana fondata nel 2012 e che conta oggi circa 60 mila utenti. Essa offre, tramite la piattaforma, la possibilità di prenotare cene a domicilio nella casa di alcuni “host” che non sono cuochi professionisti, ma “amatoriali”. L'obiettivo dichiarato è la ricerca di un'esperienza di socialità, anche se questa applicazione sembra rientrare in quelle “difensive” nelle quali si cerca di mettere a frutto una propria capacità (quella di preparare una buona cena) unendola ad una ospitalità in una casa accogliente.

Le principali criticità individuate in questa applicazione riguardano, oltre all'aspetto fiscale di cui si parlerà più oltre, soprattutto la mancanza di garanzie di sicurezza per il personale che cucina e per i clienti.

A differenza dei casi Uber e Airbnb l'applicazione Gnammo non ha suscitato grandissime proteste da parte degli operatori già presenti sul mercato, ma solo la richiesta di un qualche tipo di regolamentazione, probabilmente perché, a giudicare dalle cifre, rimane un mercato di nicchia. E in effetti un tentativo di regolamentazione c'è: il disegno di legge A.S. 2647 “Disciplina dell'attività di home restaurant”, approvato dalla Camera dei deputati il 17 gennaio 2017 e attualmente in discussione al Senato (Tabb.7 e 8).

Tab. 7 – Criticità affrontate in base alle proposte di legge in discussione: Gnammo

⁹ <https://italy.airbnbccitizen.com/it/buone-notizie-da-firenze/>

¹⁰ Cfr. art. 4 del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 - Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo

	Accesso al mercato	Garanzie per i lavoratori	Garanzie per gli utenti	Fisco
Home restaurant (Gnammo)	Limiti al numero di coperti al giorno e all'anno e delle somme versate dagli ospiti (art. 3, co. 3 AC 3258)	Assicurazione contro infortuni Documento di politica aziendale Formazione (disponibili i gestori, non c'è nel ddl)	HACCP (art. 4, co. 5 AC 3258-A) SCIA (art. 4, co. 6 AC 3258-A) Assicurazioni per la copertura dei rischi e per la responsabilità civile verso terzi (art. 3, co. 6 AC 3258-A) Opinione utenti	Regime fiscale delle attività saltuarie 500 coperti per anno – max 5.000 euro per anno (art. 4, co. 3 AC 3258-A) Pagamenti esclusivamente attraverso sistemi elettronici (art. 3, co. 3 AC 3258-A) <u>oppure:</u> Introduzione di una nuova forma di reddito imponibile: reddito da attività di economia della condivisione non professionale (fino a 10.000 – imposta 10%; cumulo per redditi superiori) Gestori come certificatori di reddito Comunicazione all'Agenzia delle entrate dei dati relativi a eventuali transazioni economiche (art. 5 A.C. 3564)

Tab. 8 - A.S. 2647 “Disciplina dell’attività di home restaurant”
approvato dalla Camera dei deputati il 17 gennaio 2017

Ambito di attività	Transazioni di denaro	Assicurazioni e requisiti	Fiscalità
Attività di ristorazione in abitazioni private	Esclusivamente attraverso sistemi di pagamento elettronico	Contratti di assicurazione per la copertura dei rischi per gli utenti operatori cuochi	Attività saltuaria max. 500 coperti per anno e proventi max. di 5.000 euro per anno
Impiego della propria organizzazione familiare		Contratti di assicurazione per la responsabilità civile verso terzi per le unità immobiliari all'interno delle quali si esercita l'attività	
Uso di parte della propria unità immobiliare ad uso abitativo		Rispetto procedure HACCP	
		Comunicazione SCIA al comune (<u>non</u> iscrizione al registro degli esercizi commerciali)	

6. I lavori occasionali a famiglie e imprese

6.1 Il caso Vicker (servizi alle famiglie e alle imprese)

Modellata su TaskRabbit, piattaforma molto popolare negli USA, Vicker è una start-up italiana che offre a famiglie e imprese servizi occasionali di vari tipo, da quelli a basso valore aggiunto come le pulizie domestiche o il trasloco e montaggio mobili, a quelli più qualificati, come le ripetizioni scolastiche. Attiva a Verona, Milano, Roma, Padova, Torino e Bologna sta cercando un suo spazio di mercato, analogamente ad altre piattaforme già attive in altre città¹¹.

In termini di apertura del mercato, il problema non si pone, trattandosi nella maggior parte dei casi di prestazioni offerte da artigiani o da studenti, pensionati, casalinghe, o anche lavoratori dipendenti (ma non dalla piattaforma). È questo il caso, ad esempio, di insegnanti che offrono ripetizioni private, o di artigiani dipendenti da utilities che fanno questi lavori fuori orario.

Come si può facilmente capire, le criticità presenti riguardano le garanzie per gli utenti, rispetto ai requisiti di qualità e sicurezza della prestazione, e di correttezza dei fornitori, mentre non sembrano esservi particolari criticità rispetto ai prestatori di servizi, salvo l'eventuale evasione dell'IVA (v. oltre il paragrafo sul fisco). Essi sono considerati lavoratori autonomi a pieno titolo, che operano in autonomia e sono liberi di offrire o no la prestazione richiesta dall'utente attraverso la piattaforma e come tali rientrano nella normativa del lavoro autonomo anche per gli aspetti fiscali.

La piattaforma seleziona i fornitori attraverso colloqui, e a fronte di una richiesta di prestazioni, non sceglie il fornitore, che viene scelto autonomamente dalle parti, né fa un'asta (che favorirebbe il dumping). I pagamenti sono elettronici, e su questi la piattaforma trattiene una provvisione del 20%. Inoltre, sempre per evitare il dumping, fissa una tariffa minima, attualmente di 20 euro. Attraverso la convenzione con una grande società di assicurazioni, offre ai suoi lavoratori la possibilità di assicurarsi contro gli infortuni. Vicker appare quindi una delle piattaforme più attenta alla regolamentazione presente oggi in Italia, in particolare per quanto riguarda i diritti dei lavoratori

6.2. Il caso Foodora (recapito pasti a domicilio)

¹¹ Sfinz, TamTown, Tabbid, Cinquee, TaskHunters, Yougenio.

Molto diverso da Vicker è il caso Foodora, emanazione di una multinazionale, di cui si sono ampiamente occupati i media in occasione delle proteste dei fattorini torinesi addetti al recapito del cibo alle famiglie per conto dei ristoranti che aderiscono all'iniziativa¹².

La criticità prevalente, in questo caso, riguarda le garanzie per i lavoratori, che appaiono ampiamente disattese anche nella loro versione minima. I lavoratori sono inquadrati come co.co.co ma la piattaforma stabilisce, per ciascun fattorino, orari, percorsi e tariffe. Se in un primo tempo era stata concordata una paga oraria di 5 euro, recentemente la piattaforma è passata ad un cottimo di 2,70 euro per consegna. Inoltre pratica una sorta di asta per la fornitura, indicando ogni mattina con un sms ai potenziali fornitori qual è presumibilmente il volume delle consegne da effettuare nella giornata, e quindi il numero presumibile di fattorini che verranno impiegati per quel giorno. Questa procedura, gestita con un algoritmo, punta a rendere efficiente la scelta del fattorino per ogni determinata consegna, ma, a ben vedere, somiglia molto ad una forma di caporalato.

Inoltre la fissazione da parte della piattaforma delle tariffe e degli orari configura una forma di dipendenza del lavoratore dalla stessa, che appare in contrasto con il carattere della occasionalità, presente in questo tipo di prestazione.

Le proteste dei fattorini, mirate non solo ad ottenere una remunerazione più dignitosa, ma anche a vedere riconosciuti alcuni costi, come quello di manutenzione delle biciclette di loro proprietà, danno quindi un quadro di condizioni di lavoro al limite della legalità, e mostrano chiaramente come occorra definire delle regole che evitino le forme di sfruttamento insite in alcune delle applicazioni di questo tipo¹³.

7. Il documento di politica aziendale

Molte delle criticità qui discusse vengono affrontate in quella che costituisce la più significativa innovazione nel rapporto delle piattaforme con i mercati a monte e a valle: il Documento di Politica Aziendale (DPA). Traduzione italiana del “Terms and Conditions” già in uso in molti siti di e-commerce, il DPA, oggi adottato da tutte le piattaforme, fissa i diritti dei clienti e i doveri dei lavoratori. Tra i primi si trovano solitamente il diritto di scegliere il fornitore e di avere una prestazione (si tratti di un acquisto, di un affitto o di una prestazione di servizio) coerente con quanto pubblicizzato sul sito, e conseguentemente il diritto a reclami o disdette.

Il documento di politica aziendale
- Presente in tutte le piattaforme
- Contiene gli obblighi contrattuali tra piattaforma, utenti e fornitori di servizi
- Talvolta fissa tariffe e retribuzioni, richiede esclusive, stabilisce controlli sulle prestazioni, indica motivi di esclusione dalla piattaforma
- Prevede sempre l'obbligo di pagamento elettronico nelle transazioni

Tra i secondi, cioè la regolazione del rapporto con i lavoratori, si trovano prescrizioni differenziate nelle diverse piattaforme, più rigide in quelle multinazionali, come Uber o Foodora, più vicine alla normativa italiana in quelle come Vicker. Si tratta di temi come la fissazione di tariffe e di retribuzioni (Uber), il diritto della piattaforma al controllo su temi e modi della

¹² Vi sono altre piattaforme che offrono lo stesso servizio attive in diverse città: Deliveroo, Just Eat, HalloFood, Sgnam.

¹³ In effetti è stato osservato che questo tipo di applicazioni ha ben poco a che fare con la SH/EC, trattandosi di normale lavoro precario, gravato inoltre da prescrizioni rigide sulle modalità di erogazione. È un caso tipico di Gig job.

prestazione (Foodora), talvolta il divieto di lavorare con altre piattaforme, il diritto della piattaforma di sospendere o radiare un fornitore in base alle recensioni dei clienti, l'eventuale obbligo per i fornitori di assicurarsi contro la responsabilità civile.

Occorre sottolineare che il DPA ha contenuti diversi a seconda della natura delle piattaforme. Vi sono infatti piattaforme, come Airbnb e BlaBlacar che hanno la semplice funzione di intermediari tra domanda e offerta, ed escludono che quest'ultima abbia carattere professionale (fa eccezione in Italia, il caso di Uber che è stata obbligata ad offrire solo autisti professionali, sotto forma di Ncc).

Vi sono piattaforme che oltre l'incontro domanda/offerta propongono anche servizi aggiuntivi come i pagamenti elettronici, la selezione dei fornitori ed eventualmente la loro assicurazione. Altre infine che, imponendo tariffe e retribuzioni (come Uber) e controllando la prestazione (Foodora) configurano un rapporto di dipendenza tra piattaforma e fornitore, e quindi dettagliano in maniera più articolata i doveri dei fornitori.

Ma va anche notato che il DPA di alcune piattaforme di pura intermediazione, come quelli di Airbnb e BlaBlacar, declinano ogni responsabilità sia verso gli utenti sia verso i fornitori dei servizi, limitandosi a rinviare, in caso di controversie, al foro competente della giustizia ordinaria, spesso non facile da individuare.

In tutti i DPA è previsto che i pagamenti avvengano in elettronico (argomento, come si vedrà, assai importante ai fini fiscali) ed è indicato il livello della commissione che la piattaforma trattiene sui pagamenti dei clienti.

Nella proposta di legge Tentori si impongono alcuni contenuti al DPA, a garanzia sia dei clienti sia dei lavoratori (vedi oltre, paragrafo 8.1).

8. Le principali criticità finora affrontate (ma non tutte risolte)

Nel dibattito italiano le criticità che sono state finora affrontate riguardano soprattutto due temi specifici: l'accesso al mercato e la tutela dei prestatori dei servizi (i "lavoratori"), mentre minore elaborazione (anche se molta preoccupazione) si è avuta finora sul tema del fisco. Sull'accesso al mercato, e quindi sul tema della concorrenza, si collocano sia l'Atto di Segnalazione del trasporto pubblico non di linea dell'Autorità per la Regolazione dei Trasporti ART, sia il già citato A.S. 2647 sull'attività di home restaurant.

L'approccio dell'ART, che dovrebbe essere recepito modificando la normativa esistente è sostanzialmente basato su due linee: deregolamentare parzialmente l'esistente mercato duale (taxi e Ncc, ambedue con licenza), consentendo ad esempio ai taxisti di darsi una struttura più imprenditoriale, anche cumulando più licenze, e togliendo agli Ncc alcuni limiti palesemente punitivi, come l'obbligo di rientro in rimessa dopo ogni viaggio, e nello stesso tempo accettare che possano esservi conducenti occasionali, nelle forme previste da una eventuale legge sul lavoro occasionale, purché siano assicurati alcuni requisiti di sicurezza per i passeggeri. Altro elemento importante della proposta dell'ART è il suggerimento di modifica dell'ambito territoriale in cui possono svolgersi in modo regolamentato le attività di trasporto persone (ambito regionale, anziché comunale).

Allo stato attuale l'Atto di segnalazione dell'ART non è stato ancora tradotto in alcuna normativa specifica, e ciò ha comportato, in presenza di mercati chiusi per il trasporto non di linea delle persone, l'obbligo, per chi voglia offrire questo servizio, di diventare professionista, in particolare autista per noleggio.

Nel caso dell'home restaurant i requisiti che il citato progetto di legge stabilisce per poter avviare le attività, tengono conto del carattere occasionale della prestazione (che come vedremo più oltre rappresenta un punto cruciale di tutte le proposte di regolamentazione), ma impongono la "riconoscibilità" dell'attività attraverso una SCIA ed alcune garanzie da offrire a lavoratori e clienti,

più sfumate rispetto a quelle richieste ai professionisti. Nel progetto di legge si stabilisce un limite sia giornaliero (10) sia annuale (500) al numero di coperti ammessi, si obbliga chi offre la prestazione a stipulare un'assicurazione contro gli infortuni per il personale che cucina, ed una per la responsabilità civile verso i clienti. È obbligatorio inoltre applicare l'autocontrollo igienico-sanitario HACCP, previsto per gli esercizi pubblici di somministrazione. È vietato impiegare in cucina personale che non faccia parte della propria cerchia familiare e le cene devono svolgersi nell'abitazione abituale del "cuoco".

In una memoria presentata in sede di audizione alla Camera, i gestori della piattaforma hanno evidenziato come non sia equo assoggettare chi cucina per sé e per alcuni "clienti amici" agli stessi obblighi a cui è assoggettato un vero e proprio ristorante, che è un esercizio pubblico, e che i requisiti richiesti appaiono troppo stringenti soprattutto rispetto ai volumi medi di fatturato che sono assai moderati.

Nel caso di AIRBNB il cui oggetto è regolato da norme regionali, sono presenti diverse normative che regolano le strutture di ospitalità non alberghiere, ma che impongono comunque almeno una SCIA (ma non una licenza) e alcuni requisiti dimensionali degli alloggi. Vi è comunque difformità tra le diverse Regioni che in alcuni casi hanno imposto vincoli talmente stringenti da soccombere davanti ad un ricorso al TAR, che li ha giudicati eccessivi¹⁴.

L'altro grande tema, quello della tutela dei prestatori d'opera, (i "lavoratori") è stato affrontato soprattutto attraverso la presentazione della già citata proposta di legge Tentori. Essa è stata da più parti analizzata e discussa e, per ammissione degli stessi presentatori, lascia ancora aperti diversi punti qualificanti.

8.1. La proposta di legge Tentori

Essa ha come campo di applicazione soltanto le attività di SH/EC nelle quali l'offerta avviene utilizzando risorse proprie e non asset societari, e in cui i prestatori di servizi non hanno carattere professionale.

L'obiettivo dichiarato è quello di fornire ai lavoratori alcune garanzie in termini di difesa dallo sfruttamento, retribuzioni, assicurazione contro gli infortuni, previdenza. Poiché i lavoratori che operano nella SH/EC dovrebbero essere, per definizione, lavoratori autonomi, la sfida più difficile è proprio quella di estendere anche ad essi alcuni diritti oggi garantiti soltanto ai lavoratori dipendenti.

La proposta Tentori affronta questi temi imponendo innanzitutto alle piattaforme di inserire alcuni contenuti nei Documenti di Politica Aziendale, oggi adottati, in forme differenti, da tutte le piattaforme.

I diritti che la proposta Tentori considera necessari assicurare, sia pure attraverso il Documento di Politica Aziendale e non necessariamente attraverso leggi o contratti, riguardano innanzitutto l'obbligo per le piattaforme di iscriversi ad un apposito Registro gestito dall'AGCM presso la quale depositare, e far approvare, i loro Documenti di Politica Aziendale. Lo scopo è

¹⁴ La Regione Lazio ha emanato il 7 agosto 2015 un nuovo Regolamento per le attività ricettive extralberghiere che introduce per "Case e appartamenti vacanze" dei vincoli sia all'accesso sia alla operatività. Tra i vincoli all'accesso si segnalano in particolare l'obbligo di SCIA (art. 14) e alcuni requisiti dimensionali più restrittivi di quelli contenuti nel precedente Regolamento, nonché la definizione di "attività imprenditoriale" quando il numero di case poste in affitto superi le 2. Tra i vincoli all'operatività si segnala l'obbligo di indicare e trasmettere alla Prefettura le generalità degli ospiti (per motivi di sicurezza), la previsione di periodi di chiusura individuati dal Comune, la durata minima dell'affitto in 3 giorni. A seguito della emanazione di detto Regolamento l'Agcm ha emanato un parere, soffermandosi esclusivamente sui vincoli all'accesso al mercato e alla operatività, ed ha segnalato alla Regione Lazio alcune criticità, consistenti nel fatto che tali limiti vengono ritenuti ingiustificatamente restrittivi della libertà di attività economica. In seguito al mancato adeguamento della normativa ai rilievi contenuti nel parere dell'Agcm da parte della Regione Lazio, l'Autorità ha ritenuto di impugnare tale Regolamento dinanzi al TAR del Lazio, il quale, in data 13 giugno 2016, ha confermato i rilievi dell'Autorità.

quello di avere in tempo reale un quadro delle piattaforme esistenti e delle loro caratteristiche, al di là di quanto può essere ricavato consultando i rispettivi siti Internet. All'AGCM viene quindi demandato un compito di sorveglianza e di garanzia generalizzato¹⁵. Tra le garanzie principali previste dalla proposta vi è quello di assicurazione dei lavoratori contro alcuni rischi, soprattutto quello di responsabilità civile, assicurazione che le piattaforme possono stipulare collettivamente, come "datori di lavoro", oppure attivando convenzioni con Enti o imprese assicurative, per rendere più agevole e meno costoso ai singoli lavoratori assicurarsi autonomamente¹⁶. Sempre al fine di sottolineare il carattere "autonomo" dei lavoratori di cui la piattaforma offre le prestazioni, nella proposta si fa divieto ad essa di fissare le tariffe ai clienti, nonché le retribuzioni e gli orari dei lavoratori, così come di esercitare controlli sulle modalità della prestazione. Si vieta anche la possibilità per la piattaforma di richiedere esclusive, e si impone ad essa l'obbligo di giustificare l'esclusione di un lavoratore dalla sua lista, esclusione che può avvenire a seguito di segnalazioni o reclami da parte dei clienti.

Il documento di politica aziendale nella proposta Tentori
- Obbligatorio per tutte le piattaforme
- Obbligo di iscrizione in un apposito registro istituito presso l'Agcm
- Contiene gli obblighi contrattuali tra piattaforma e fornitori di servizi
- Divieto di fissare tariffe e retribuzioni, chiedere esclusive, stabilire controlli sulle prestazioni, obbligo di giustificare l'esclusione dalla piattaforma
- Impone l'obbligo di pagamento elettronico nelle transazioni

Altri aspetti salienti della proposta Tentori sono l'imposizione dell'obbligo di pagamenti elettronici per tutte le prestazioni (obbligo adempiuto ad oggi da tutte le piattaforme italiane a differenza di ciò che avviene in USA) e la definizione di un apposito regime fiscale per i lavoratori. Esso si sostanzia nella fissazione di un'aliquota del 10% sui primi 10.000 euro/anno di ricavi da SH/EC, mentre l'eccedenza rispetto a questa soglia vede il cumulo di redditi da SH/EC con gli altri redditi imponibili ai fini IRPEF¹⁷.

Sono infine previste delle regole a tutela della privacy di coloro che utilizzano i servizi offerti dalla piattaforma.

Le riserve che sono state avanzate alla proposta riguardano due punti importanti: la definizione dello status dei lavoratori e il regime fiscale previsto.

Sul primo punto, gli stessi proponenti sono consapevoli che il tema vada approfondito e meglio chiarito. Esiste in effetti uno spazio intermedio tra la definizione di lavoratore dipendente e quella di lavoratore autonomo, ed è lo spazio del lavoro subordinato, e questa difficoltà di inquadramento è generata dagli elementi nuovi che caratterizzano il lavoro nella SH/EC, che sono quelli della occasionalità della prestazione (contrapposta alla continuità), della attivazione su domanda, e soprattutto della non professionalità¹⁸. Ciò pone innanzitutto il problema della definizione di una

¹⁵ All'Istat viene demandato invece il compito di verificare ogni anno l'andamento della SH/EC in termini di utenti, di attività svolte e relativi importi, della tipologia di beni e servizi utilizzati, il tutto aggregato a livello comunale.

¹⁶ In taluni casi, quando è chiaro lo status autonomo dei lavoratori, come nel caso di Vicker, la piattaforma verifica che essi siano assicurati all'Inps nell'apposita gestione separata, il che libera la piattaforma da ogni ulteriore adempimento o, offre la possibilità di assicurazione tramite una convenzione con una società di assicurazioni.

¹⁷ Nel progetto di legge riguardante l'home restaurant tale limite viene fissato a 5.000 euro/anno.

¹⁸ Alcune di queste caratteristiche sono presenti anche nelle forme di co.co.co sopravvissute al Job Acts, che comunque prevedono, oltre ad un certo grado di continuità, anche il carattere professionale della prestazione).

soglia (di numero prestazioni e/o di ricavi), per definire il carattere, professionale o amatoriale, della prestazione. Ma mentre sul criterio della soglia tutti sembrano d'accordo, anche se può essere declinato in modi diversi a seconda della prestazione¹⁹, cosa succede quando la soglia viene superata? Come si evita il rischio di professionalizzazione del lavoratore, e quindi di perdita della natura "sociale" che dovrebbe essere qualificante nella SH/EC e cosa succede quando si passa dal carattere amatoriale a quello surrettiziamente professionale, come sta avvenendo, ad esempio, nel caso Airbnb? E se questo carattere cambia da un anno all'altro?

A questi interrogativi che rimangono aperti, e che sono trattati nel par. 10.2 si collega strettamente quello sul regime fiscale. Nel paragrafo dedicato a questo argomento (cfr. par. 10.4). verrà chiarita meglio la natura del problema, che riguarda sostanzialmente il cumulo con gli altri redditi del lavoratore. Poiché questi ultimi possono essere da lavoro autonomo oppure dipendente, e quindi soggetti a trattamenti fiscali diversi, rimane imprecisato come associare ad essi i redditi da SH/EC.

Un'ulteriore riserva è stata avanzata da alcuni ricercatori riguardo al divieto per la piattaforme di fissare tariffe, orari e retribuzioni. È stato notato²⁰ che la fissazione di questi parametri è parte intrinseca del modello di business di alcune piattaforme, la cui vanificazione attraverso i divieti renderebbe impossibile la profittabilità dell'impresa, che ha necessariamente bisogno di adattare dinamicamente l'offerta alla domanda.

In definitiva, la proposta Tentori ha il pregio, ma anche il limite, di voler regolare l'insieme della SH/EC, utilizzando prevalentemente, per caratterizzare la nuova modalità economica, il criterio dell'intermediazione digitale e del carattere non professionale. I limiti della proposta sembrano invece dimostrare che ogni comparto di questa nuova economia presenta problemi che vanno al di là dell'uso della tecnologia, per investire aspetti specifici di concorrenza, fisco e tutela dei lavoratori che probabilmente vanno affrontati in modo differenziato per i diversi ambiti.

9. Il cambiamento di paradigma nella regolazione

Come si è visto dagli esempi precedenti, la SH/EC ha sollevato la necessità di modalità nuove nella regolazione per quanto riguarda ciascuno degli aspetti che sono stati indicati come problematici (accesso ai mercati, garanzie per i lavoratori, garanzie per gli utenti, fisco). In ciascuno di questi vi è stata una netta sostituzione del ruolo delle piattaforme rispetto al precedente ruolo svolto da Amministrazioni ed Enti pubblici, nonché una sostituzione di documenti privati ai contratti collettivi di lavoro (Tab 9).

Tab. 9 – Cambiamento di paradigma nella regolazione

¹⁹ Ad esempio nel caso dell'home restaurant si prevede una soglia di coperti, cioè di prestazioni, mentre in tutti gli altri casi la soglia si applica ai ricavi, e non tiene conto dei costi in cui incorre il lavoratore.

²⁰ Cfr. Intervento di Ilaria Maselli al Seminario di Astrid del 7 aprile 2016 http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/mase/maselli_sharingeco-astrid---07042016.pdf

OLD ECONOMY	SHARING ECONOMY
Mercati <u>chiusi</u> (licenze, autorizzazioni)	Mercati <u>aperti</u> (eventualmente SCIA)
Le <u>istituzioni</u> selezionano gli entranti con regole locali (Regioni e comuni)	La <u>piattaforma</u> seleziona gli entranti con regole transnazionali
Le <u>istituzioni</u> verificano gli adempimenti ed eventualmente erogano sanzioni	Gli <u>utenti</u> verificano gli adempimenti e le piattaforme eventualmente sanzionano con l'esclusione dei fornitori
I pagamenti sono <u>cash o digitali</u>	I pagamenti sono (quasi sempre) <u>digitali</u>
Le <u>leggi e i contratti</u> stabiliscono diritti e doveri dei lavoratori	Il <u>documento di politica aziendale</u> stabilisce diritti e doveri dei lavoratori

Come si vede agevolmente, le proposte analizzate per l'accesso ai mercati generalmente prevedono una SCIA in luogo di licenze o autorizzazioni rilasciate da Amministrazioni, generalmente locali.

Il rilascio amministrativo di licenze e/o autorizzazioni implica che i nuovi entranti su mercati chiusi siano selezionati da chi rilascia tali titoli, in generale a fronte di garanzie e controlli.

Nella SH/EC, invece, in mancanza di licenze o autorizzazioni, la selezione viene effettuata dalle piattaforme stesse, talvolta con controlli di affidabilità, in altri casi senza questi controlli, demandati invece ai clienti in base al criterio della "recensione".

Anche i controlli sulla qualità e l'adeguatezza delle prestazioni non sono svolti da enti pubblici ma nemmeno, in linea generale, dalla piattaforma, bensì, ancora una volta, dagli utenti, mentre la piattaforma si riserva di escludere un lavoratore dalla propria lista di fornitori, su segnalazione degli utenti, talvolta attraverso un contraddittorio con il lavoratore, in qualche caso senza passare per questa procedura.

Infine, cosa molto importante, i diritti e doveri dei lavoratori, normalmente sanciti dai contratti collettivi di lavoro, vengono sostituiti dal Documento di Politica Aziendale, presente in tutte le piattaforme, e che la proposta Tentori vuole rendere obbligatorio.

Come si vede, si tratta di una forte deregolamentazione alla quale talvolta si tenta di sostituire una nuova regolamentazione, con molte difficoltà.

In linea generale, salvo alcune eccezioni, i Documenti di Politica Aziendale non vanno contro la legge ma semplicemente sostituiscono alcuni strumenti (come i contratti collettivi di lavoro) considerati impraticabili nella nuova economia, caratterizzata da lavoro non solo autonomo ma occasionale. Ma proprio la natura diversa di alcuni Documenti di Politica Aziendale mostra come talvolta si nascondano nelle loro pieghe vere e proprie violazioni di legge, come quando si prescrivono ai lavoratori (presunti autonomi) le modalità della prestazione, o come quando si declina ogni responsabilità nei confronti degli utenti.

L'esigenza di una regolamentazione soft, condivisa con le piattaforme, sperimentabile nella sua attuazione e monitorabile nei suoi effetti, sembra quindi ad oggi una necessità.

10. Alcune possibili linee strategiche

Vengono qui indicate alcune linee strategiche che potrebbero essere utilizzate nell'impostare una nuova regolamentazione (Tab. 10), accompagnate dalla indicazione di presumibili difficoltà e dall'individuazione dei soggetti che potrebbero adottarle.

Tab. 10 – Alcune possibili linee strategiche

Strategia	Difficoltà	Strumento
1. Regolare per singoli settori/mercati con logica unitaria	Analisi dettagliata di regolazione settoriale	Legge
2. Avvicinare mercati chiusi e iperregolati a mercati senza regole, attenuando le regole sui primi e rafforzandole sui secondi	- territorialità della regolazione - necessità di una fase di transizione per i mercati protetti - non penalizzare le attività della old economy	Legge
3. Assumere come discriminante tra i due mercati la natura, continuativa oppure occasionale, della prestazione		Legge
4. Stabilire soglie per differenziare i due mercati		Legge Normativa locale e regionale
5. Responsabilizzare le piattaforme nella loro funzione di sostituto delle istituzioni di controllo (es. sostituti di imposta)	Resistenza delle piattaforme (costi)	Legge Accordi con le piattaforme Agenzia delle entrate
6. Obbligo assicurazioni		Legge
7. Attenuare, senza annullarla del tutto, la funzione della "fiducia" come unico strumento di garanzia degli utenti, attraverso un'assunzione parziale di responsabilità verso gli utenti, (ad es. selezione dei fornitori)	- resistenza delle piattaforme - chiara definizione delle responsabilità e dei loro limiti - necessità di soluzioni extragiudiziali per la risoluzione delle controversie	Estensione procedure conciliative
8. Regolare il lavoro secondo la natura della piattaforma, inquadrando i lavoratori autonomi in una delle fattispecie previste dalla legge		Legge Contrattazione di primo e secondo livello

Le difficoltà e le soluzioni non sempre precise da più parti rilevate nella proposta di legge Tentori indicano innanzitutto che la via più efficace per una ri-regolamentazione è probabilmente quella di affrontare gli specifici mercati, assai diversi tra di loro.

Se è vero che il mercato dei beni (come Airbnb), non coinvolgendo prestatori d'opera, appare più facile da affrontare di quello dei servizi, per converso esso è gravato da normative regionali spesso disomogenee tra di loro, che andrebbero ricondotte a qualche logica comune ferma restando la specificità di ciascun territorio (ad es. turistico, metropolitano). Di conseguenza sembra preferibile cercare di regolare i singoli mercati.

Nell'impostare una regolazione della SH/EC, occorre essere consapevoli della sua logica, che è sì quella di utilizzare risorse proprie per ricavarne un reddito, sia pure marginale, ma è anche quella di venire incontro ai mutamenti verificatisi nella domanda, che appare oggi molto più imprevedibile nei tempi, spesso con esigenze di tempestività, flessibile nelle modalità e abituata alla disintermediazione, insofferente di alcune rigide norme messe ormai molto tempo fa a garanzia di alcune categorie, sia pure con il fine condivisibile di garantire la sicurezza degli utenti.

La linea strategica probabilmente più efficace è però quella di responsabilizzare maggiormente le piattaforme, soprattutto quelle di origine extraeuropea.

In effetti, se le piattaforme, che sono imprese a tutti gli effetti, si sostituiscono agli enti pubblici nell'aprire i mercati e nel regolare la forza lavoro, non si vede perché non dovrebbero assumersi questo ruolo in toto, offrendo anch'esse, sia pure in modo attenuato trattandosi spesso di un'offerta privata e non professionale, alcune delle garanzie oggi offerte dai procedimenti amministrativi in termini di affidabilità degli operatori e di sicurezza dalle prestazioni.

Questa assunzione di maggiore responsabilità diventerebbe assai utile proprio nel settore fiscale (cfr. par.10.4), dove le piattaforme potrebbero assumere un ruolo importante.

10.1 L'accesso ai mercati

La SH/EC si sta diffondendo con rapidità, grazie ai limitati investimenti richiesti, e alla presumibile alta redditività che sembra garantire in virtù della disintermediazione ed alla difficoltà di applicare ad essa le regole esistenti, che, insieme alla crisi economica, hanno portato ad un generalizzato clima di deregulation. Di conseguenza alcuni mercati si stanno aprendo molto velocemente, senza o con poche regole, suscitando le reazioni vivaci degli incumbent, che li accusano, talvolta a ragione, di essere dei professionisti mascherati da privati.

Vi sono infatti ormai numerosi casi di persone che acquistano appartamenti da reddito per offrirli su Airbnb, o di famiglie che acquistano un'auto nuova e la guidano a turno offrendola su Uber, cercando di sfuggire ai vincoli imposti alle corrispondenti attività non intermedie dalle piattaforme.

Si tratta allora di adottare una strategia che punti ad eliminare, o almeno attenuare, alcuni vincoli oggi esistenti nella economia tradizionale, aprendo parzialmente i mercati oggi chiusi (ad esempio quello dei taxisti e Ncc, ma anche quello degli affitti da privati), consentendo quindi di venire incontro alle nuove esigenze della domanda. Nello stesso tempo occorrerebbe irrigidire moderatamente l'offerta dei privati, non sottoponendola alle stesse regole dei professionisti, ma assicurando alcune garanzie minime per i lavoratori e gli utenti, nonché, importantissima, la compliance fiscale dei nuovi entranti. A questa strategia, che appare potenzialmente efficace si ispira la strategia contenuta nell'Atto di segnalazione dell'ART, descritta nel par. 5.1

In questa nuova regolamentazione andrebbero anche ridefiniti gli ambiti territoriali in cui applicarla, specialmente per affitti e trasporto persone, allargandoli e specializzandoli per tipologia (territori a vocazione turistica e città metropolitane, ad esempio, hanno bisogno di regole specifiche, oggi mancanti), mentre la trasposizione di licenze da un ambito all'altro, per esempio utilizzando in un Comune licenze ottenute in un altro può prestarsi ad abusi.

In ogni caso, aprire sia pure parzialmente i mercati oggi chiusi richiede tre avvertenze:

1. trovare soluzioni per la fase transitoria;
2. evitare discriminazioni tra nuovi entranti e incumbent;
3. non penalizzare gli operatori non intermediati dalle piattaforme.

La prima è quella di trovare soluzioni per la fase transitoria, soprattutto quando l'accesso ai mercati chiusi ha comportato nel tempo l'attribuzione di un valore economico rilevante al titolo autorizzatorio necessario per accedervi (è notoriamente il caso delle licenze dei taxi). Questa necessaria attenzione, se applicata gradualmente, per esempio vietando la rivendita delle nuove licenze, potrebbe richiedere anni, mentre l'Agcm, nella citata segnalazione al Governo (cfr. par. 5.1) propone soluzioni per favorire l'accesso degli attuali incumbent ai nuovi mercati meno regolati, garantendo comunque ad essi alcune compensazioni.

La seconda avvertenza è quella di evitare le possibili discriminazioni tra nuovi entranti ed incumbent. Se questi ultimi si lamentano oggi dei vincoli troppo rigidi rispetto ai primi, nell'individuare nuove regole è necessario evitare che, nell'intento di favorire le nuove possibilità della SH/EC si concedano dei vantaggi ai nuovi entranti. Questo rischio nasce dal fatto che, come si vedrà più oltre, la qualificazione di un nuovo entrante come "privato" e non professionista è molto labile, potendo il primo trasformarsi molto facilmente nel secondo, come già oggi sta avvenendo²¹.

La terza avvertenza, infine riguarda il rischio di penalizzare le attività economiche non intermedie dalle piattaforme. Questa considerazione rileva soprattutto per gli aspetti fiscali, perché, come si vedrà più oltre, il criterio della soglia di fatturato per discriminare tra privato e professionista penalizzerebbe il professionista che fattura sotto quella soglia ma non può godere delle condizioni di favore previste da alcune proposte di regolamentazione.

10.2 Le garanzie per i lavoratori

È ormai chiaro che, insieme al fisco, questo aspetto costituisce il vero tallone d'Achille per uno sviluppo ordinato e socialmente equo della SH/EC. Le recenti proteste dei fattorini di Foodora indicano che probabilmente si sta passando il limite in termini di precarietà e sfruttamento da parte di coloro che esaltano la SH/EC come una attività dotata di grandi vantaggi per chi vi si impegna (flessibilità, gestione del proprio tempo, possibilità di ampliare il giro delle proprie conoscenze e di entrare comunque nel mercato del lavoro ecc.).

In questo delicato ambito occorre identificare alcune dicotomie presenti nella SH/EC e valutarne le conseguenze. In essa infatti si declinano le seguenti contrapposizioni:

- attività occasionale/attività continuativa
- lavoro autonomo/lavoro dipendente
- fornitore non professionale(privato) /fornitore professionale
- attività mirata alla socialità /attività mirata al profitto

Le cose non stanno esattamente così. Chiariamo innanzitutto che nella SH/EC (così come nella GIG/EC), la prestazione è sempre occasionale, perché originata dalla domanda, mentre l'attività,

²¹ L'esigenza di identificazione dei soggetti che operano in maniera occasionale e non professionale è esplicita nella Proposta di Regolamento della Regione Lazio "Modifiche al Regolamento regionale 7 agosto 2015, n. 8 (Nuova disciplina delle strutture ricettive extralberghiere)", che stabilisce inoltre: l'istituzione di una banca dati presso l'Agenzia regionale del Turismo nella quale sono inseriti le strutture extralberghiere e gli alloggi per uso turistico, compresi quelli che si avvalgono di strumenti di promo-commercializzazione tramite piattaforme elettroniche anche gestite da terzi, ai quali è assegnato un codice identificativo; la trasmissione all'Agenzia sia dei dati relativi alle Segnalazioni Certificate di Inizio Attività (Scia) che titolari e gestori delle strutture ricettive presentano ai Comuni, sia dei dati sugli arrivi e sulle presenze; limiti quantitativi in termini di numero degli appartamenti e dei posti letto offerti di cui si compongono le strutture; obbligo di residenza o domicilio nella struttura del titolare o gestore (che si riserva una camera da letto all'interno della stessa) nel caso dei B&B; una semplificazione dei requisiti minimi funzionali e strutturali richiesti (abitabilità in senso lato e rispetto della normativa vigente in materia edilizia ed igienico sanitaria).

intesa come un susseguirsi di prestazioni, può essere continuativa, almeno per un certo lasso di tempo. In questi casi si stipula un contratto di lavoro autonomo, anche coordinato, nei limiti dell'attuale legislazione (post 2015) o si ricorre ai voucher. Vi è oggi consenso pressoché unanime nell'assumere come criterio discriminante tra attività occasionale e attività continuativa, e quindi il discrimine tra privato e professionista, il criterio della soglia, al di sotto della quale si è considerati lavoratori occasionali. La soglia si riferisce generalmente al fatturato delle attività della SH/EC (e non tiene conto dei costi sostenuti per esercitare l'attività), ma in taluni casi può assumere configurazioni diverse. Per l'home restaurant si riferisce ai pasti somministrati e/o al numero di coperti su base annua, mentre per gli affitti alcuni Comuni hanno imposto come soglia un certo numero di giorni all'anno da non superare e/o un numero massimo di appartamenti da affittare.

Il meccanismo della soglia appare oggi il solo capace di evitare la professionalizzazione dell'attività, anche se naturalmente può essere evaso servendosi di familiari, prestanome o altre scorciatoie, come avviene per altre norme, ed è anche quello che le proposte di legge pongono a base di criteri di tassazione. Come si vedrà nel par. 10.4, ciò genera qualche problema, peraltro risolvibile aggiungendo alla attuale proposta qualche ulteriore chiarimento.

Quanto alla seconda contrapposizione, tra lavoro dipendente ed autonomo, gli imprenditori della SH/EC, cioè le piattaforme, considerano tutti i fornitori come lavoratori autonomi. Il che determina, di fatto, l'esclusione dai benefici, e dai vincoli, propri del lavoro dipendente. Ma è noto che alcune piattaforme, specificamente quelle di origine extraeuropea, impongono ai lavoratori orari, percorsi, tariffe ed altri caratteri della prestazione, come l'adesione esclusiva alla piattaforma, esercitando su questi anche un controllo, e configurando così una vera e propria dipendenza da un datore di lavoro.

La stessa Proposta Tentori, che considera i lavoratori come autonomi, vietando perciò di imporre loro le modalità delle prestazioni, viene considerata da alcuni studiosi della SH/EC come contraddittoria rispetto ai modelli di business di alcune piattaforme (cfr. nota 19).

La soluzione più appropriata, data la libertà per le piattaforme di scegliere o meno l'imposizione di modalità delle prestazioni, sta nella definizione ex ante delle conseguenze di tale scelta. In sintesi, se una piattaforma intende regolare e controllare le prestazioni dovrà qualificarsi come un datore di lavoro, mentre, se si limita a fare intermediazione tra domanda e offerta, agirà come un'agenzia di intermediazione, che in Italia sono regolate dalla legge e vigilate dal ministero del lavoro.

UNA POSSIBILE STRATEGIA PER DEFINIRE IL LAVORO NELLA SH/EC



La qualificazione del carattere della piattaforma dovrebbe avvenire in sede di verifica del suo DPA, verifica che potrebbe essere affidata a una apposita agenzia oppure, soluzione più agevole, a quella già esistente, l'ANPAL, anche con l'ausilio dell'Ispettorato del lavoro. L'ANPAL sarebbe destinataria in ogni caso delle informazioni sul tipo di lavoro svolto nell'ambito della piattaforma. In tale contesto, si potrebbe agire per indirizzare alcune piattaforme, nel cui DPA ci sono modalità di svolgimento delle prestazioni che sono riconducibili all'intermediazione, verso tale regime. È chiaro che le piattaforme, soprattutto quelle che vengono da una cultura della deregulation, non

vedrebbero di buon occhio questo tipo di regolazione, ma questa scelta non è altro che l'occasione per definire in modo chiaro e una volta per tutte la natura delle piattaforme, senza intenti punitivi ma riconducendole all'osservanza delle leggi vigenti. Ed è necessario farlo prima ancora, o almeno contestualmente, alle eventuali iniziative legislative mirate a regolare singoli mercati (trasporto urbano, affitti).

Nell'adottare questa strategia un ruolo importante dovranno averlo i sindacati assumendo una posizione che sia consapevole della necessità di alcuni cambiamenti, pur nell'ambito di principi di garanzia dei lavoratori che vanno comunque ribaditi.

10.3 Le garanzie per gli utenti

Come è noto, la principale garanzia per gli utenti nell'ambito della SH/EC è oggi rappresentata dal meccanismo delle recensioni che ogni utente può fornire rispetto a ciascun fornitore di beni o servizi che abbia sperimentato. Rispetto alle recensioni fornite dalle imprese nate ad hoc (come Tripadvisor), spesso accusate di scarsa neutralità, il meccanismo delle recensioni dell'utente appare più credibile ed affidabile, anche se, pur in questo caso, potrebbe in linea di principio essere manipolato. Il punto è se questo meccanismo, basato sul principio della fiducia sia sufficiente a garantire davvero gli utenti, o se non sia necessario che qualcun altro si assuma qualche responsabilità.

Le responsabilità civili verso gli utenti sono importanti in tutte le applicazioni, ma soprattutto nel trasporto delle persone e nell'home restaurant, ma anche, in certa misura, nel mercato degli affitti. Alcune piattaforme se le assumono parzialmente, per esempio offrendosi di sostituire un appartamento ad un altro offerto sul sito, quando le caratteristiche di quest'ultimo non corrispondono a quanto pubblicizzato. Nel caso del trasporto delle persone in auto, il conducente, se ha una licenza, gode ovviamente di una assicurazione RCA anche per i terzi trasportati, ma nel caso di privati senza licenza occorrerebbe in generale estendere tale assicurazione per includervi i terzi trasportati a titolo commerciale. In taluni casi la piattaforma stipula con Agenzie di assicurazioni una convenzione che consente ai suoi fornitori di assicurarsi a costi più favorevoli rispetto a quelli offerti nel libero mercato. Inoltre molte piattaforme garantiscono una selezione dei fornitori, e li escludono quando rilevano criticità nelle recensioni degli utenti.

Si tratta sicuramente di una garanzia per gli utenti, che andrebbe però usata con cautela per non danneggiare i lavoratori. Andrebbero infatti adottati almeno strumenti come il contraddittorio con il lavoratore e giustificazioni assai fondate prima di espellerlo dalla lista dei fornitori.

Normalmente queste responsabilità, quando la piattaforma se le assume, sono esplicitate nel Documento di Politica Aziendale, insieme alle garanzie di modifica o cancellazione delle prenotazioni. In ogni caso occorrerebbe rendere obbligatorio esplicitare questi elementi nei DPA, indicando un contenuto minimo ed adattandolo ai diversi servizi offerti (per esempio per l'home restaurant, dove non si può far valere il principio che trattandosi di iniziative di socialità, non si assicurano i propri ospiti contro un pasto sfortunatamente rivelatosi nocivo, così come non si assicurano i propri familiari).

In generale andrebbero trovate soluzioni extragiudiziali per le garanzie degli utenti, per non gravare le piattaforme di costi a fronte delle controversie, soluzioni già presenti nel codice dei diritti dei consumatori e che potrebbero essere opportunamente adattate al nuovo contesto.

10.4 Il fisco

Le problematiche fiscali riguardano tre aspetti importanti (Tabella 11):

- a) l'individuazione dei soggetti da assoggettare all'IVA;
- b) l'assoggettamento all'IRPEF dei fornitori di beni e servizi;

c) la tassazione delle piattaforme.

Tab. 11 – Tassazione

TIPOLOGIA	SOGLIA IMPONIB.	IVA	IRPEF	INPS
Autonomo occasionale	NO	NO	Sì con ritenuta di acconto 20%	Obbligo di gestione separata sopra 5.000eu/anno
Occasionale accessorio	7.000eu/anno (max 2.000 x committente)	NO	Sì	
PROPOSTA A*	5.000/10.000eu/anno	Non affrontata	Cedolare secca 10% se sotto soglia+ cumulo	Gestione separata
PROPOSTA B**	Sì, da definire	Sì, se sopra soglia	Cedolare o no tax area se sotto soglia+ cumulo	
* Si tratta della proposta contenuta nella Proposta di legge Tentori ** Si tratta della proposta avanzata dalla Dott.ssa Tamara Gasparri nel corso del seminario interno riservato				

Ciascuno di questi tre aspetti è ancora alla ricerca di una soluzione condivisa, almeno a livello europeo. Infatti la Comunicazione della Commissione europea del 2 giugno 2016²² non affronta in modo specifico il tema fiscale; dà però delle indicazioni molto importanti e annuncia sia successive iniziative in tema di anti-elusione, che una sistemazione della normativa sulla fornitura di beni online²³.

a) L'assoggettamento all'IVA

²² COM (2016)356

²³ V. la proposta di direttiva del 21 dicembre 2016 che estende alle forniture di beni online il sistema vigente per i servizi online.

La prima questione che si pone sul piano fiscale è definire la qualità e la natura di queste prestazioni, se si tratti cioè di prestazioni fra pari, di carattere amatoriale o “di cortesia”, oppure di prestazioni rese in via professionale. Una risposta non può che partire dalla normativa in vigore: il Testo Unico delle imposte sui redditi e il D.P.R. n. 633/1972. Secondo queste due fonti la prestazione è da considerarsi professionale tutte le volte che è continuativa. Il criterio della continuità della prestazione è, quindi, quello che discrimina tra lo svolgimento di un servizio o la cessione di un bene in via amatoriale e quello in via professionale. Occorre però chiedersi quanto tale criterio si presti ad essere applicato alla SH/EC. Il suo presupposto implicito è infatti che per svolgere un’attività economica in via continuativa occorra un minimo di imprenditorialità, di organizzazione, di impegno di risorse materiali, umane e finanziarie che siano alla base di un’attività professionale non meramente occasionale. L’attività legata alla Sharing Economy non si fonda, invece, su tale presupposto implicito: le piattaforme online consentono a chiunque, senza alcuno sforzo, di svolgere con continuità una prestazione²⁴. Se dunque utilizzare una piattaforma per offrire beni o servizi non è un’attività imprenditoriale, occorre trovare un criterio diverso per qualificarla. Questo può essere ricavato riprendendo quanto sostenuto dal Comitato Iva nel 2015²⁵, secondo il quale si è sempre in regime di Iva ogni qual volta si forniscano dei servizi, anche attraverso una piattaforma digitale. E quindi si deve ritenere che chi scambia beni e servizi sia sempre un soggetto Iva, tranne che nel caso in cui ci sia un’equivalenza effettiva tra la prestazione fornita e il corrispettivo in natura che si riceve, come avviene negli scambi senza contenuto economico. Il Comitato Iva, nel dare questa indicazione, ha avuto come obiettivo quello di non discriminare le prestazioni della SH/EC da quelle professionali tradizionali, che pagano comunque questa imposta, anche se il loro fatturato rimane sotto la soglia prevista per le agevolazioni²⁶.

Su questo piano la Comunicazione della Commissione europea ha un’idea diversa: individuare dei criteri-soglia da utilizzare per qualificare come “professionali” o “amatoriali” le attività, criteri adattabili settore per settore. Adottare, quindi, in modo anche diverso per ogni settore, ma omogeneo sul territorio nazionale (il che confligge, ad esempio, con le regolamentazioni regionali sugli affitti), soglie al di sotto delle quali, pur svolgendo in via continuativa una determinata attività, non si diventa professionisti né imprenditori e quindi non si è soggetti IVA, al di sopra delle quali, invece, vi si è assoggettati.

Evidente, quindi, il disaccordo tra la Commissione europea e il Comitato Iva, e la differenza risiede nel fatto che il Comitato IVA considera l’accesso alla piattaforma come un’attività di tipo imprenditoriale, mentre la Commissione Europea non lo considera tale.

Pertanto il criterio della soglia è quello adottato sia nella Proposta Tentori sia nel progetto di legge sull’home restaurant, che peraltro non affrontano la problematica IVA, nonché in alcune limitazioni agli affitti poste da diverse città europee. Viceversa, allo stato attuale non è stato posto alcun limite quantitativo alle corse dei taxi offerte da privati, essendo in Italia esclusa per ora questa fattispecie, ma un analogo criterio di soglia potrebbe forse essere adottato anche in questo caso. Vale la pena di notare che, essendo tutte le transazioni tracciate dalla piattaforma, i criteri di soglia sono facilmente verificabili.

b) L’IRPEF sui redditi dei fornitori di beni e servizi

²⁴ La continuità della prestazione, peraltro, non significa che questa sia svolta “in via prevalente” né “in via esclusiva”, perché non sono questi i requisiti che ai fini fiscali, sia Iva che per le imposte indirette, fanno da discriminare.

²⁵ Cfr. Comitato Iva, Working Paper n. 878 del 22 settembre 2015 e *Guidelines* n. 889 del 26 ottobre 2015.

²⁶ Il Comitato IVA fonda il suo criterio adattando in maniera forzata una sentenza della Corte di Giustizia (C-180/10 e C-181/10, *Slaby and Other*) in base alla quale la trasformazione, ai fini della vendita, di un terreno da agricolo in edificabile attraverso il suo frazionamento in lotti da parte di un soggetto privato, non si configurava come attività imprenditoriale, quindi fiscalmente rilevante ai fini Iva, bensì come mera gestione del patrimonio personale, in quanto non erano state attivate iniziative volte alla commercializzazione, come la promozione della trasformazione del terreno in edificabile.

Questo aspetto appare più semplice da regolare rispetto a quello della imposizione dell'IVA. È infatti comunemente accettata l'idea che i redditi da SH/EC dovrebbero essere assoggettati ad IRPEF. Il punto è che, trattandosi in linea di principio di redditi da attività occasionali, andrebbero trattati diversamente rispetto a quelli derivanti da attività continuative, da lavoro sia dipendente sia autonomo.

L'ipotesi di creare una categoria di reddito ad hoc (redditi da economia della condivisione) come fa la Proposta Tentori, appare ragionevole, in quanto la previsione contenuta nel Testo Unico sull'Imposta sui Redditi si limita alla categoria di redditi diversi e prestazioni occasionali di lavoro autonomo o commerciale e quindi non copre le fattispecie in esame. L'identificazione di una categoria autonoma di reddito entro certe soglie, se da un lato rischia di essere discriminatoria rispetto alle altre attività occasionali dichiarate ma che non passano dalle piattaforme, dall'altro potrebbe aiutare a far emergere quelle non dichiarate. A questa categoria di reddito ad hoc, magari da inserire nei "redditi diversi", potrebbe essere applicata, come previsto dalla Proposta Tentori, una tassazione IRPEF agevolata (una cedolare, come fa il decreto-legge n. 50/2017²⁷, o un regime di no-tax area) giustificata dal fatto che si tratta di prestazioni tracciate, e una soglia oltre la quale i proventi debbono invece essere ricondotti a lavoro autonomo o di impresa, quindi nel campo soggetto all'IVA. Il reddito da attività della SH/EC, soggetto quindi ad IRPEF ma non ad IVA, dovrebbe aggiungersi agli altri redditi derivanti da lavoro autonomo o dipendente, e dovrebbe essere assoggettato all'aliquota di queste due fattispecie, che può essere diversa a causa delle eventuali detrazioni previste.

La soglia, comunque, dovrebbe servire per discriminare ciò che è professionale da ciò che non lo è, anche se continuativo. Altrimenti ci si ritrova nella piena incompatibilità anche con l'ordinamento comunitario, perché si discriminano gli operatori professionali soggetti all'IVA anche se sotto soglia.

Questa riflessione potrebbe anche essere l'occasione per rivedere in via generale gli obblighi fiscali oggi applicati agli operatori tradizionali, che potrebbero risultare poco funzionali per quelli che agiscono tramite piattaforma digitale, come nel caso del commercio elettronico²⁸.

c) La tassazione delle piattaforme

Questo problema non ha ancora trovato una sistemazione condivisa, per la semplice ragione che si tratta di un problema di scala mondiale, o almeno transnazionale²⁹.

La mancata armonizzazione dei regimi fiscali per le imprese, almeno a livello europeo, è uno dei nodi del problema, l'altro essendo la controversa definizione di quale sia la "residenza" di una piattaforma, che per definizione non ha precisi confini.

Va innanzitutto segnalato che la piattaforma è sempre soggetto Iva, anche quando fa solo intermediazione. Se le piattaforme fossero residenti si vedrebbero applicate le regole fiscali esistenti in ciascun paese, anche sotto il profilo del sostituto d'imposta. La gran parte delle piattaforme, invece, appartiene a società non residenti, sia realmente che per arbitraggio, e non esiste a livello

²⁷ Cfr. par. 5.2 per la cedolare secca al 21% per le locazioni brevi.

²⁸ A testimonianza di come l'economia collaborativa abbia di fatto lanciato una sfida ai sistemi fiscali dei vari paesi, numerosi sono i tentativi di creare un quadro di regole adatto al nuovo contesto. Uno di questi è la proposta di legge di un gruppo di senatori francesi appartenenti ai diversi gruppi parlamentari che offre come possibile soluzione lo scambio tra una tassazione agevolata e la tracciabilità dei redditi creati attraverso la piattaforma, tramite una "dichiarazione automatica protetta" (cfr. *Proposition de loi relative à l'adaptation de la fiscalité à l'économie collaborative*, <https://www.senat.fr/leg/pp16-482.pdf>)

²⁹ È nota la decisione della Commissione europea che ha stabilito che la Apple ha goduto in Irlanda di un trattamento fiscale privilegiato, considerato lesivo delle norme UE sugli aiuti di Stato, condannandola a restituire al Paese 13 miliardi di euro di imposte non versate. Il Governo irlandese si è opposto al recupero imposto dalla Commissione, sostenendo che il regime fiscale applicato alla Apple è il normale regime fiscale in vigore nel Paese e considerando l'intervento della Commissione un'indebita interferenza negli affari interni del Paese.

nazionale una giurisdizione, basata sul criterio della stabile organizzazione, per imporre loro dei compiti di sostituzione di imposta, né di segnalazione o comunicazione.

Sotto il profilo della residenza, la Proposta Tentori individua una soluzione radicale, imponendo alla piattaforma che vuole operare in Italia di fondare nel nostro paese una stabile organizzazione. Questa imposizione è assai ardua da applicare, e investe in maniera più ampia tutta la questione della fiscalità della digital economy.

Esistono comunque due ipotesi alternative che affrontano tale questione: quella adottata in Gran Bretagna, la Diverted Profit Tax, basata sulla presunzione che fare un certo volume di affari in un paese implichi l'esistenza di una stabile organizzazione, e quella contenuta nel rapporto OCSE sulla digital economy, la cosiddetta BEPS - Base Erosion and Profit Shifting, che stabilisce un collegamento con il territorio di uno Stato, anche in assenza di una stabile organizzazione, ma in presenza di un dominio nella lingua del paese, di strumenti tecnologici a disposizione dei clienti e di una presenza economica significativa, che giustifica la tassazione dei redditi prodotti nel paese³⁰. A questa seconda soluzione potrebbero essere affiancati anche una serie di ulteriori obblighi in capo all'impresa, come la sostituzione d'imposta per i redditi dei fornitori di beni e servizi, o almeno della loro comunicazione al fisco.

Senza percorrere queste due alternative resta possibile la soluzione prospettata dalla Commissione europea: in assenza di giurisdizione, è preferibile ricorrere alla soft legislation, cioè ad accordi di cooperazione con le singole imprese, almeno per lo scambio di informazioni.

11. Conclusioni

Come è ovvio, regolare la SH/EC non è un compito facile, anche se appare necessario.

Vi sono infatti numerose scelte da fare prima di affrontare un vero percorso legislativo, scelte che qui solamente citiamo, senza la pretesa di proporre soluzioni facili.

La prima scelta è quella tra hard law e soft law, anche se forse non è una scelta così dicotomica. Vi sono infatti dei casi in cui la soft law appare più efficace, per esempio nel fissare le soglie che separano ambiti regolati e non regolati. Più in generale la soft law appare preferibile tutte le volte che una norma potrebbe incidere sui modelli di business scelti dalle piattaforme, di cui esse stesse conoscono punti di forza e di debolezza. Il loro coinvolgimento nella fissazione di alcune regole non può che giovare all'efficacia degli strumenti normativi. Non va dimenticato infatti che la SH/EC nasce come attività in gran parte difensiva a fronte della drammatica crisi economica che ha investito tutto il mondo occidentale, e che danneggiarne il potenziale di creazione di opportunità imprenditoriali ed occupazionali potrebbe essere lesivo degli interessi del paese.

Vi sono tuttavia ambiti nei quali appare più convincente il ricorso alla hard law, e sono quelli dei diritti dei lavoratori e del fisco. Non sarebbe capito dall'opinione pubblica e dalle diverse categorie produttive, e verrebbe anzi interpretato come un cedimento alle lobbies, un atteggiamento del legislatore che premiasse la SH/EC attraverso una drastica riduzione dei diritti dei lavoratori ed un generalizzato vantaggio fiscale rispetto alle imprese tradizionali.

Si tratta comunque di scelte che spettano al Parlamento, che saprà trovare una giusta mediazione tra innovazione e protezione di alcuni diritti.

Se questi due ambiti (tutela dei lavoratori e fisco) sembrano di competenza del Parlamento

³⁰ In questa seconda direzione va il Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 23 febbraio 2017 in attuazione a quanto previsto dalla Legge di Stabilità 2016 sulla predisposizione annuale da parte delle società controllanti (residenti in Italia) di gruppi multinazionali una rendicontazione paese per paese (Country-by-Country Reporting), che riporti le informazioni su ricavi, utili, imposte, dipendenti e componenti patrimoniali, e che al tempo stesso dà attuazione alla Direttiva 2016/881/UE del 25 maggio 2016 sullo scambio automatico obbligatorio di informazioni nel settore fiscale e alle direttive dell'Ocse.

nazionale, per il loro valore universale, per altri ambiti andranno individuati gli strumenti normativi più adatti.

In particolare questo è vero per i servizi alle persone, come il trasporto urbano, i ristoranti in casa o gli affitti, per i quali le specialità dei diversi territori richiedono forse una normativa a livello locale. Peraltro la numerosità dei Comuni italiani sembra consigliare di portare queste normative a livello regionale o almeno di area metropolitana, come già suggerito dal citato Atto di segnalazione dell'ART.