

ISSN 2038-0461

Anno 2016, n. 1

# Papers

di diritto europeo



**Centro di documentazione europea – Università degli Studi di Verona – *Papers di diritto europeo*, Anno 2016, n.1**

Caterina Fratea, *Cross Cross-border damage antitrust claims and rules on jurisdiction: a real plaintiff's paradise?*

Davide Diverio, *La disciplina europea dei servizi delle piattaforme di intermediazione on line nella comunicazione della Commissione «Un'agenda europea per l'economia collaborativa».*

URL: [http://europa.univr.it/rivista\\_cde\\_verona.htm](http://europa.univr.it/rivista_cde_verona.htm)

© 2016 Centro di documentazione europea – Università degli Studi di Verona

**ISSN 2038-0461**

**Registrazione al Tribunale di Verona numero 1875 del 22/07/2010**

**Referee:** Gli scritti contenuti nella rivista sono valutati attraverso un sistema peer-review.

La rivista *open access* “Papers di diritto europeo” raccoglie contributi sui temi dell’integrazione europea nei suoi aspetti di diritto, sia istituzionale sia materiale, e dei suoi riflessi sugli ordinamenti nazionali in una prospettiva interdisciplinare. Sono accolti contributi di professori e ricercatori universitari, come pure di studiosi italiani e stranieri.

I *papers* sono reperibili unicamente in formato elettronico e possono essere scaricati in formato pdf su [http://europa.univr.it/rivista\\_cde\\_verona.htm](http://europa.univr.it/rivista_cde_verona.htm)

**Direzione scientifica:**

Prof.ssa Maria Caterina Baruffi, [mariacaterina.baruffi@univr.it](mailto:mariacaterina.baruffi@univr.it)

**Comitato scientifico:**

Prof.ssa Maria Caterina Baruffi, [mariacaterina.baruffi@univr.it](mailto:mariacaterina.baruffi@univr.it)

Prof.ssa Laura Calafà, [laura.calafa@univr.it](mailto:laura.calafa@univr.it)

Prof. Franco Ferrari, [franco.ferrari@univr.it](mailto:franco.ferrari@univr.it)

Prof. Matteo Ortino, [matteo.ortino@univr.it](mailto:matteo.ortino@univr.it)

Dott.ssa Isolde Quadranti, [isolde.quadranti@univr.it](mailto:isolde.quadranti@univr.it)

**Responsabile tecnico:**

Dott. Angelo Mazzotta, [angelo.mazzotta@univr.it](mailto:angelo.mazzotta@univr.it)

**Editore:**

Centro di documentazione europea dell’Università degli Studi di Verona

Dipartimento di Scienze giuridiche

Via Carlo Montanari, 9

37122 Verona

Tel. +39.045.8028847

Fax +39.045.8028846

<http://europa.univr.it>

## INDICE

CATERINA FRATEA, <i>Cross-border damage antitrust claims and rules on jurisdiction: a real plaintiff's paradise?</i>	1
DAVIDE DIVERIO, <i>La disciplina europea dei servizi delle piattaforme di intermediazione on line nella comunicazione della Commissione «Un'agenda europea per l'economia collaborativa»</i>	29

La disciplina europea dei servizi delle piattaforme di intermediazione *on line* nella comunicazione della Commissione «Un'agenda europea per l'economia collaborativa»

Davide Diverio

Abstract

Con l'adozione, il 2 giugno scorso, della comunicazione «Un'agenda europea per l'economia collaborativa», la Commissione europea fornisce importanti chiarimenti in merito alla disciplina applicabile ai servizi delle piattaforme di intermediazione *on line* (*Uber*, *Airbnb*, *BlaBlaCar*, ecc.). In assenza di atti di diritto derivato specificamente dedicati al fenomeno dell'economia collaborativa, le relazioni intercorrenti fra la piattaforma di collaborazione e, da un lato, l'utente del servizio e, dall'altro, il prestatore del servizio, se considerate attività economicamente rilevanti sono sottoposte all'operare della disciplina generale del mercato interno. L'art. 56 TFUE e, fra gli atti di armonizzazione, in particolare la direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno (o «direttiva *Bolkestein*») e la direttiva 2000/31/CE sul commercio elettronico risultano così applicabili agli operatori dell'economia collaborativa. La specificità del mercato considerato, che non vale a sottrarlo all'operatività della disciplina ordinaria, rileva di fronte al giudice interno nel momento applicativo di tali disposizioni ai fini della valutazione definitiva circa la legittimità europea degli ostacoli posti dagli ordinamenti nazionali alla libera attività delle piattaforme di collaborazione.

# La disciplina europea dei servizi delle piattaforme di intermediazione *on line* nella comunicazione della Commissione «Un’agenda europea per l’economia collaborativa»

---

Davide Diverio\*

**SOMMARIO:** 1. Introduzione. – 2. I servizi dell’economia collaborativa quali «servizi» del mercato interno dell’Unione. – 3. L’accesso al mercato degli operatori dell’economia collaborativa. – 4. La tutela degli utenti. – 5. Rapporti di lavoro e fiscalità nell’ambito dell’economia collaborativa. – 6. Considerazioni conclusive.

## 1. Introduzione.

Mentre pende di fronte alla Corte di giustizia, chiamata a pronunciarsi *ex art. 267* TFUE dal *Juzgado Mercantil n° 3* di Barcellona, una causa pregiudiziale sulla natura dei servizi prestati da *Uber Systems Spain*<sup>1</sup> e, dunque, sulla disciplina dell’Unione ad essi applicabile, la Commissione europea adotta una comunicazione dedicata a «Un’agenda europea per l’economia collaborativa»<sup>2</sup> con cui fornisce rilevanti indicazioni in merito al trattamento da riservare a quei «modelli imprenditoriali in cui le attività sono facilitate da piattaforme di collaborazione che creano un mercato aperto per l’uso temporaneo di beni o servizi spesso forniti da privati»<sup>3</sup>. In effetti, le questioni affrontate in tale atto dalla Commissione sono sostanzialmente identiche a quelle che hanno determinato il giudice spagnolo ad adire la Corte di Lussemburgo, trattandosi dei dubbi e delle criticità più ovvi per chi si domandi se l’ordinamento giuridico di volta in volta considerato (interno o europeo) presenti disposizioni applicabili a tale recente fenomeno e, eventualmente, quale sia il regime da queste previsto.

Del resto, con riferimento al nostro ordinamento e sempre alle piattaforme digitali di *Uber*, già nel giugno del 2015 l’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato segnalava al Parlamento italiano quanto apparisse «ormai ineludibile una novella normativa volta ad una regolamentazione di

---

\* Professore associato di Diritto dell’Unione europea nell’Università degli Studi di Milano.

<sup>1</sup> Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal *Juzgado Mercantil n° 3 de Barcelona* il 7 agosto 2015 – *Asociación Profesional Élite Taxi/Uber Systems Spain, S.L.*, causa C-434/15, in *GUUE* C 363 del 3 novembre 2015, pp. 21-22.

<sup>2</sup> 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», 2 giugno 2016, COM(2016) 356 final.

<sup>3</sup> In questi termini la Commissione definisce la nozione di «economia collaborativa» (comunicazione «Un’agenda europea per l’economia collaborativa», cit., p. 3).

queste nuove figure (piattaforme *on line* per *smartphone* e *tablet* ed autisti non professionisti)<sup>4</sup>, prefigurando una regolamentazione «da meno invasiva possibile, limitandosi a prevedere una registrazione delle piattaforme e l'individuazione di una serie di requisiti e obblighi per gli autisti». In quella e in occasioni successive<sup>5</sup>, anche l'Autorità Antitrust italiana aveva infatti preso atto di quanto fosse difficile qualificare i servizi offerti da tali operatori sulla base delle normative settoriali vigenti, auspicando espressamente un intervento del legislatore volto a conciliare i differenti interessi meritevoli di tutela in gioco (concorrenza, sicurezza stradale e incolumità dei passeggeri).

Rispetto all'ordinamento dell'Unione, traendo ancora spunto dal rinvio pregiudiziale del giudice spagnolo alla Corte di giustizia sui servizi offerti da *Uber*, pare incerta la natura delle attività svolte da tali operatori economici nell'ambito della c.d. «economia collaborativa», astrattamente configurabili come mero servizio di trasporto, come un servizio elettronico di intermediazione o un servizio della società dell'informazione. Evidentemente, qualificare in un modo o in un altro le attività in parola determina un differente regime giuridico a queste applicabile.

In attesa della pronuncia della Corte di giustizia e naturalmente «impregiudicate [le sue] prerogative»<sup>6</sup>, la Commissione tenta di offrire un quadro di riferimento il più possibile semplice e chiaro al duplice e dichiarato fine di «agevolare la piena fruizione [dei] vantaggi [offerti dall'economia collaborativa] e rispondere alle preoccupazioni circa l'incertezza sui diritti e sugli obblighi di coloro che partecipano all'economia collaborativa»<sup>7</sup>. Il fenomeno di cui si discute, del resto, non può essere trascurato per gli evidenti benefici che esso comporta sia per i consumatori che per gli imprenditori. Da un lato, infatti, l'innovazione tecnologica ha condotto allo sviluppo di nuovi modelli imprenditoriali, appunto le piattaforme *on line* di collaborazione, che costituiscono innegabili elementi di sviluppo della competitività e della crescita; dall'altro, l'accesso a nuovi servizi e, in generale, una loro più ampia offerta e a prezzi più bassi risultano evidenti vantaggi per i consumatori<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> Audizione parlamentare del Presidente della Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato nell'ambito dell'istruttoria legislativa sul disegno di legge C. 3012 recante "Legge annuale per il mercato e la concorrenza", 24 giugno 2015, p. 19.

<sup>5</sup> Si veda, ad esempio, il parere AS1222 – Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea, 29 settembre 2015.

<sup>6</sup> Comunicazione «Un'agenda europea per l'economia collaborativa», cit., p. 3.

<sup>7</sup> Comunicazione «Un'agenda europea per l'economia collaborativa», cit., p. 2.

<sup>8</sup> Il settore dell'economia collaborativa sta inoltre diventando rilevante anche sotto il profilo quantitativo stando ai dati riportati dalla stessa Commissione che indicano in 28 miliardi di Euro i ricavi totali lordi di piattaforme e prestatori di servizi di collaborazione nell'Unione nel 2015. Rispetto all'anno precedente e con riferimento a cinque «settori chiave» dell'economia collaborativa (locazione di alloggio a breve termine, trasporto di persone, servizi alle famiglie, servizi tecnici e professionali, finanza collaborativa), i ricavi sono quasi raddoppiati e, soprattutto, destinati nell'immediato futuro a crescere in modo sempre più rilevante (comunicazione «Un'agenda europea per l'economia collaborativa», cit., p. 2).

## 2. I servizi dell'economia collaborativa quali «servizi» del mercato interno dell'Unione.

L'esigenza di qualificare correttamente i servizi offerti nell'ambito dell'economia collaborativa e la conseguente incertezza dell'interprete derivano dalla possibilità, in astratto, di ricondurre le attività in parola a regimi normativi già in vigore; nessuno dei quali, tuttavia, sembra a prima vista prestarsi a disciplinarne ogni profilo ovvero non a farlo in maniera adeguata perché in origine non pensati per essere applicati a tali, e ben più recenti, fenomeni. Prima ancora di esaminare talune – almeno quelle più significative, a parere di chi scrive – delle soluzioni suggerite dalla Commissione, va dunque tratteggiato il quadro normativo generale all'interno del quale, di volta in volta, (provare a) collocare tali ben peculiari attività di servizi, compiendo verosimilmente nella sostanza un'operazione identica a quella che ha spinto il *Juzgado Mercantil n° 3* di Barcellona ad adire la Corte di giustizia in via pregiudiziale e la Commissione ad adottare la sua recente comunicazione.

È necessario, innanzitutto, chiarire che le attività potenzialmente rilevanti per l'ordinamento dell'Unione nel quadro dell'economia collaborativa sono quelle che attengono alle relazioni che intercorrono fra la piattaforma *on line* di economia collaborativa (come, ad esempio, *Uber*) e, da un lato, l'utente del servizio (vale a dire il consumatore che, restando ancora al caso della piattaforma *Uber*, intende raggiungere un dato luogo con un'auto con conducente), e, dall'altro, il prestatore del servizio (cioè colui che, mettendo a disposizione un proprio bene/un proprio servizio, nel nostro esempio l'autista della propria auto, offre il servizio richiesto dal consumatore). L'economia collaborativa coinvolge, infatti, tre differenti categorie di soggetti: il prestatore di servizi che intende condividere un bene/servizio e la propria competenza, sia in via occasionale (come accade quando si tratti di un soggetto privato che offra un servizio «pari») che in via professionale (nell'ambito, cioè, della sua capacità professionale); l'utente di tale servizio; l'intermediario che mette in contatto i primi due soggetti tramite una piattaforma *on line* agevolando le transazioni fra di essi<sup>9</sup>.

Secondo i principi generali del diritto dell'Unione e, in particolare, del suo diritto del mercato interno e delle libertà economiche di circolazione, le due relazioni «piattaforma *on line*-utente» e «piattaforma *on line*-prestatore del servizio» assumono rilievo in quanto sia possibile considerarle attività economicamente rilevanti. Evidentemente, anche alla relazione «utente-prestatore del servizio» sono applicabili le disposizioni del TFUE sul diritto di stabilimento e sulla libera prestazione dei servizi (e, ove presenti, le norme di diritto derivato); in questo caso, tuttavia, tale considerazione è del tutto pacifica, trattandosi nella sostanza di un del tutto usuale, potremmo ben dire, rapporto fra un operatore economico e un destinatario del suo servizio, di volta in volta disciplinato sulla base della specifica attività prestata.

---

<sup>9</sup> Per alcune delle criticità derivanti dalla necessità di disciplinare, con le norme del diritto derivato dell'Unione attualmente in vigore, il ben peculiare rapporto trilaterale «prestatore del servizio-utente-intermediario *on line*», si rinvia a C. WENDEHORST, *Platform Intermediary Services and Duties under the E-Commerce Directive and the Consumer Rights Directive*, in *J. Eur. Consumer and Market L.*, 2016, pp. 30-33.

Meno ovvia, come si anticipava, è a prima vista la sorte delle altre due relazioni create: sono rilevanti per l'ordinamento dell'Unione che si applica esclusivamente alle attività suscettibili di valutazione economica? La piattaforma *on line*, in effetti, può non ricevere (e di norma infatti non riceve) alcuna retribuzione né dall'utente del servizio né dal suo prestatore, ciò non esclude tuttavia che la sua attività sia sottoposta all'applicazione delle norme sul mercato interno. Giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia, facendo propria un'interpretazione assai lata del concetto di «retribuzione»<sup>10</sup>, impone infatti di concentrarsi sul carattere economico delle attività di volta in volta svolte e sul loro essere «reali ed effettive e non talmente ridotte da potersi definire puramente marginali ed accessorie»<sup>11</sup>. La circostanza per cui né il prestatore del servizio né il cliente finale, singolarmente o congiuntamente considerati, remunerino la piattaforma *on line* per i suoi servizi di intermediazione, in definitiva, non assume rilevanza e non vale perciò a sottrarre tali servizi all'ambito di applicazione del TFUE e della pertinente normativa di diritto derivato<sup>12</sup>. È, semmai, da una tale premessa, cui la Commissione per la verità non attribuisce particolare importanza, quasi dandola per scontata, che derivano i quesiti cui la comunicazione tenta di dare risposta: se il diritto del mercato interno è applicabile ai rapporti intercorrenti fra la piattaforma *on line* e il prestatore di servizi, da un lato, e l'utente di questi ultimi, dall'altro, ci si domanda, infatti, quali fattispecie vengano in rilievo nelle singole situazioni concrete e, dunque, quali disposizioni dell'Unione, e in quale modo, le disciplinino. In effetti, come si desume molto chiaramente già dall'impostazione data dalla Commissione alla sua comunicazione, vengono in considerazione almeno due distinti livelli di regolamentazione: il primo, relativo alla disciplina dell'avvio e dell'esercizio delle attività delle imprese dell'economia collaborativa; il secondo, concernente la tutela degli utenti di tali attività.

Impostato il discorso in tali termini, come può ben intuirsi, tutti i dubbi fin qui sollecitati si risolvono nella necessità di avere chiarimenti in merito a quanto, del diritto materiale e primario dell'Unione, sia già tuttora applicabile a tali particolari categorie di imprese. Emerge, quindi, ancor più evidente come l'intento della comunicazione del 2 giugno 2016 sia tanto quello di preparare una futura disciplina specificamente dedicata ai servizi dell'economia collaborativa quanto – e ora è forse questo il profilo più rilevante – quello di chiarire che i principi delle libertà economiche di circolazione sono già applicabili a tali servizi, seppure con alcune, importanti, specificazioni e avvertenze. Traspare cioè ben chiara l'idea che sia necessario adottare normative *ad hoc* ma anche che, nel frattempo, l'ordinamento dell'Unione è già in grado di disciplinare tale nuovo fenomeno. Ne è conferma l'espressa menzione delle autorità pubbliche, degli operatori di mercato e dei cittadini quali destinatari concretamente

---

<sup>10</sup> In questi termini, *ex multis*, Corte giust., 26 aprile 1988, causa 352/85, *Bond van Adverteerders*, EU:C:1988:196, punto 16.

<sup>11</sup> Corte giust., 11 aprile 2000, cause riunite C-51/96 e C-191/97, *Delière*, EU:C:2000:199, punto 54.

<sup>12</sup> Chiarissima in tal senso, con specifico riferimento ai servizi della società dell'informazione *ex* direttiva 2000/31/CE, Corte giust., 11 settembre 2014, causa C-291/19, *Papavas*, EU:C:2014:2209, punto 30.

interessati della comunicazione, tutti soggetti cui la Commissione fornisce appunto «orientamenti giuridici e strategici»<sup>13</sup>.

### 3. L'accesso al mercato degli operatori dell'economia collaborativa.

Il primo degli aspetti su cui si concentra l'attenzione della Commissione è quello relativo ai «requisiti di accesso al mercato». In modo molto chiaro essa si domanda, perché è il quesito che, a suo giudizio, si pongono le autorità e gli operatori del mercato, «se, e in caso affermativo in quale misura, a norma del diritto vigente dell'UE, le piattaforme di collaborazione e i prestatori di servizi possono essere soggetti a requisiti di accesso al mercato»<sup>14</sup>.

Con riferimento ai prestatori di servizi, l'approccio seguito è quello del tutto tradizionale in tema di libertà economiche di circolazione. Vengono cioè astrattamente in linea di conto tutte le previsioni degli Stati membri indistintamente applicabili che, secondo consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia e, più recentemente, anche secondo il legislatore di diritto derivato dell'Unione, determinino di fatto un ostacolo al libero esplicarsi dell'attività economica autonoma transfrontaliera<sup>15</sup>. Autorizzazioni per l'avvio di un'attività, obblighi di licenza o requisiti minimi di qualità imposti per l'esercizio della stessa da parte degli ordinamenti nazionali costituiscono, come noto, misure idonee a «vietare, ostacolare o rendere meno attraenti le attività del prestatore stabilito in un altro Stato membro, ove fornisca legittimamente servizi analoghi»<sup>16</sup>. La piena efficacia dell'art. 56 TFUE impone infatti l'eliminazione di qualsiasi normativa interna che abbia per effetto di rendere la prestazione di servizi tra Stati membri più difficile e onerosa di quella puramente interna a uno Stato membro<sup>17</sup>. La circostanza per cui i prestatori di servizi sottoposti all'applicazione di misure nazionali di tal genere agiscano nel quadro della economia collaborativa non muta la valutazione, astrattamente contraria al diritto dell'Unione, di questi provvedimenti interni. Il quadro normativo di riferimento esiste ed è quello, ben noto, che fa capo, in primo luogo ed essenzialmente, al citato art. 56 TFUE e alla direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno (o «direttiva *Bolkestein*»)<sup>18</sup>: è possibile, per gli Stati membri, adottare e mantenere in vigore tali misure soltanto se giustificate e proporzionate secondo i

---

<sup>13</sup> Comunicazione «Un'agenda europea per l'economia collaborativa», p. 2.

<sup>14</sup> Comunicazione «Un'agenda europea per l'economia collaborativa», p. 3.

<sup>15</sup> In dottrina, per tutti, R. MASTROLIANNI, *La libera prestazione dei servizi*, in *Diritto dell'Unione europea, Parte Speciale*, a cura di G. Strozzi, Torino 2015, p. 269 ss.

<sup>16</sup> Corte giust., grande sez., 4 ottobre 2011, cause riunite C-403/08 e C-429/08, *Football Association Premier League*, EU:C:2011:631, punto 85.

<sup>17</sup> *Ex multis*, Corte giust., 5 luglio 2012, causa C-318/10, *SLAT*, EU:C:2012:415, punto 18; 14 gennaio 2016, causa C-66/15, *Commissione c. Grecia*, EU:C:2016:5, punti 23-24.

<sup>18</sup> Direttiva 2006/123/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, in *GUUE* L 376 del 27 dicembre 2006, p. 36 ss. In dottrina, per tutti, C. BARNARD, *Unravelling the Services Directive*, in *Comm. Mark. L. Rev.*, 2008, pp. 323-394; S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi, contenuto*, Milano 2009; V. HATZOPOULOS, *Que reste-t-il de la directive sur les services?*, in *Cahiers dr. eur.*, 2007, pp. 299-358.

consolidati principi del diritto mercato interno. La specificità dell'ambito indagato, quello dell'economia collaborativa, può e deve assumere valore, secondo la Commissione, soltanto con riferimento a tale ultimo giudizio, volto a verificare se gli obiettivi perseguiti dagli Stati membri che invocano motivi imperativi di interesse generale idonei a ostacolare la libera prestazione dei servizi siano, appunto, ragionevolmente giustificati e proporzionati, in coerenza con la giurisprudenza della Corte di giustizia. Non vi è, in altri termini, alcuna sottrazione all'ambito di applicazione del diritto del mercato comune dei provvedimenti interni che, come quelli citati, comportino di fatto un ostacolo alla libera circolazione dei servizi, bensì il chiaro invito, rivolto alle autorità nazionali competenti, di tenere conto della specificità dei modelli imprenditoriali dell'economia collaborativa nel momento in cui, sulla base della disciplina dell'Unione vigente, sono chiamate a valutare la giustificazione e la proporzionalità delle disposizioni applicabili a detta economia collaborativa.

Il vero senso dell'invito così rivolto dalla Commissione ci pare tuttavia chiarissimo. Pur nel quadro di considerazioni generiche e astratte, del resto imposte dalla natura e dalle stesse finalità della comunicazione, è evidente che l'ambito indagato sembra ammettere ancora meno ostacoli alla libera prestazione dei servizi o, in altri termini, accettare ancor meno giustificazioni rispetto a tali ostacoli se confrontato con altri più tradizionali settori del mercato. Secondo la Commissione, infatti, le ragioni di ordine pubblico che astrattamente giustificano regimi interni sull'accesso alle attività, sulle loro qualità e sicurezza, ad esempio, devono essere soddisfatte con strumenti, diversi da quelli usualmente impiegati, specifici quanto specifico è l'ambito dell'economia collaborativa. Similmente, se la riduzione delle asimmetrie informative fra prestatore e cliente può legittimamente ammettere che l'ordinamento interno imponga il rispetto di determinati requisiti di autorizzazione allo svolgimento di un dato servizio, nell'ambito della economia collaborativa quella medesima esigenza può, probabilmente, essere soddisfatta attraverso sistemi di reputazione e di valutazione ormai tipici del contesto *on line*. In linea generale, sempre in piena coerenza con la prassi applicativa delle norme dell'Unione sul mercato interno, la Commissione ricorda poi come i divieti assoluti e le restrizioni quantitative all'esercizio di un'attività debbano essere considerate, di norma, soltanto come «misure di ultima istanza»<sup>19</sup>, mentre, qualora un'autorizzazione o una licenza siano previste, le condizioni per ottenerle debbano essere «chiare, proporzionate e obiettive»<sup>20</sup> e non possano essere concesse per una durata illimitata.

Naturalmente, a incidere sulla verifica di giustificabilità e proporzionalità dei regimi interni in parola, connotandola in concreto in senso più o meno rigido, deve anche essere la considerazione che il servizio sia prestato da un professionista oppure da un privato a titolo occasionale. Spesso infatti, come ricordato, chi offre un servizio nell'ambito dell'economia collaborativa è un privato.

---

<sup>19</sup> Comunicazione «Un'agenda europea per l'economia collaborativa», cit., p. 5.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

Allo stato attuale il diritto dell'Unione non offre indicazioni per stabilire quando un «privato» debba essere considerato (diventando quindi nella sostanza) un prestatore professionale di servizi, né, del resto, la stessa direttiva 2006/123/CE si premura di distinguere il privato dal professionista applicandosi, semplicemente, a «qualsiasi persona fisica, [cittadina dell'Unione], o qualsiasi persona giuridica di cui all'articolo 48 del trattato [ora art. 54 TFUE], stabilita in uno Stato membro, che offre o fornisce un servizio»<sup>21</sup>. Traendo spunto dalle scelte di alcuni Stati membri, la Commissione ritiene possa essere efficace l'adozione di un criterio di «soglie» che facciano riferimento al livello di reddito generato dall'attività prestata ovvero alla regolarità con cui essa è fornita: se «stabilite in modo ragionevole possono [infatti] rappresentare un criterio utile e possono contribuire a creare un quadro normativo chiaro a beneficio dei prestatori di servizi non professionali»<sup>22</sup>. I prestatori di servizi che si trovano al di sotto di tali soglie dovrebbero perciò essere sottoposti a requisiti meno restrittivi; coloro che effettuano servizio di trasporto locale al di sotto di una determinata soglia di fatturato annuo, ad esempio, potrebbero essere esentati dall'obbligo di detenere una licenza.

Gli orientamenti a prima vista decisamente più interessanti sono quelli che la comunicazione fornisce con riguardo ai requisiti di accesso al mercato che possono essere imposti alle piattaforme di collaborazione. Determinante è la considerazione della natura delle attività di volta in volta prestate da tali operatori. Qualora infatti si tratti di (soli) servizi della società dell'informazione a venire in rilievo è la direttiva 2000/31/CE<sup>23</sup> e, dunque, la disciplina, già da tempo in vigore, di diritto derivato dell'Unione sul commercio elettronico. Tale regime si applica infatti a «qualsiasi servizio prestato normalmente dietro retribuzione, a distanza, per via elettronica e a richiesta individuale di un destinatario di servizi»<sup>24</sup> e, dunque, alla piattaforma *on line* che si limiti a mettere in relazione l'utente con un prestatore di servizi.

Ai sensi dell'art. 3 di tale direttiva, significativamente rubricato «Mercato interno», principio cardine del regime in parola è il divieto per gli Stati membri di limitare la libera circolazione dei servizi della società dell'informazione che provengano da un altro Stato membro. In altri termini, rispetto a tali peculiari categorie di servizi il legislatore di diritto derivato dell'Unione ha sancito l'applicazione del principio del Paese di origine, imponendo che, pur in assenza di coordinamento fra le differenti legislazioni nazionali pertinenti, uno Stato membro non possa in linea di principio impedire che sul suo

---

<sup>21</sup> Così, l'art. 4, n. 2, della direttiva 2006/123/CE.

<sup>22</sup> Comunicazione «Un'agenda europea per l'economia collaborativa», cit., p. 5.

<sup>23</sup> Direttiva 2000/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'8 giugno 2000 relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno («Direttiva sul commercio elettronico»), in *GUCE* L 178 del 17 luglio 2000, p. 1 e ss. Nella vastissima dottrina in argomento, pare qui sufficiente il rinvio a A. ANTONUCCI (a cura di), *E-Commerce. La direttiva 2000/31/CE e il quadro normativo della rete*, Milano 2001; U. DRAETTA, *Internet e commercio elettronico nel diritto internazionale dei privati*, Milano 2005, pp. 59-90.

<sup>24</sup> In questi termini l'art. 2, lett. a), della direttiva 2000/31/CE tramite rinvio, oggi, all'art. 1, n. 1, lett. b), della direttiva (UE) 2015/1535 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 settembre 2015 che prevede una procedura d'informazione nel settore delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione (codificazione), in *GUUE* L 241 del 17 novembre 2015, p. 1 ss.

territorio possa essere prestato un tale servizio se chi lo fornisce eserciti legittimamente la propria attività nello Stato ove è stabilito (e secondo le disposizioni ivi vigenti).

Le piattaforme *on line* che si limitino a prestare servizi della società di informazione non possono perciò essere soggette ad autorizzazione preventiva o ad altro genere di requisiti e formalità equivalenti, beninteso se non alle condizioni previste dalla direttiva 2000/31/CE. In effetti, in via di deroga, quest'ultima ammette che, con riferimento a un «determinato servizio della società dell'informazione»<sup>25</sup>, lo Stato della prestazione possa limitare la libera circolazione di tali operatori ove ciò sia necessario per ragioni di ordine pubblico, tutela della sanità pubblica, pubblica sicurezza e tutela dei consumatori<sup>26</sup> e, più in particolare, qualora si tratti di servizi che ledano tali rilevanti interessi o anche solo rischino, sia pure in modo «serio e grave»<sup>27</sup>, di pregiudicarli. Tuttavia, salvi i casi di urgenza, lo Stato membro non può adottare simili provvedimenti restrittivi se non dopo aver chiesto – vanamente – allo Stato di stabilimento dell'operatore economico interessato di assumere misure opportune e aver notificato alla Commissione tale propria intenzione<sup>28</sup>.

Laddove, invece, oltre ai servizi della società dell'informazione la piattaforma *on line* sia diretta fornitrice di una ulteriore (e diversa) attività economica, essa andrebbe soggetta alle pertinenti normative settoriali, in particolare a quelle relative alle autorizzazioni richieste per l'avvio e l'esercizio dell'attività di volta in volta considerata, applicabili, tuttavia, alle condizioni stabilite dalla comunicazione nelle sezioni appena descritte. Se, cioè, l'impresa dell'economia collaborativa non si limita a consentire all'utente di utilizzare un servizio offerto in concreto da altri ma lo presta essa stessa, offrendo, ad esempio, con i propri mezzi e le proprie competenze un servizio di trasporto o di locazione a breve termine, il trattamento cui essa sarà sottoposta non varierà in alcun modo da quello previsto dalla disciplina normalmente applicabile a coloro che, in qualsiasi contesto e dunque, parrebbe sostenere la Commissione, anche in quello dell'economia collaborativa, prestano quel dato servizio. In definitiva, ove fornisca normali e non virtuali attività economiche, la piattaforma *on line* è assimilata a qualsiasi impresa cui sono applicabili le libertà economiche di circolazione del TFUE e le normative di diritto derivato; quelle, generali, relative alla libera circolazione dei servizi (la direttiva «*Bolkestein*») e, se presenti, quelle settoriali, riferibili al dato settore economico cui quelle attività si riferiscono. La circostanza per cui destinatarie di tali discipline siano imprese dell'economia collaborativa non può in alcun modo legittimare nei loro confronti un trattamento speciale (da intendersi qui, evidentemente,

---

<sup>25</sup> Art. 3, n. 4, della direttiva 2000/31/CE.

<sup>26</sup> In particolare, l'art. 3, n. 4, della direttiva 2000/31/CE si sforza di concretizzare la lata nozione di «ordine pubblico» riferendosi espressamente, fra le finalità legittimamente perseguibili dagli Stati membri, «[a]ll'opera di prevenzione, investigazione individuazione e perseguimento in materie penali, quali la tutela dei minori e la lotta contro l'incitamento all'odio razziale, sessuale, religioso o etnico, nonché violazioni della dignità umana della persona»; mentre, rispetto alla «pubblica sicurezza», vi include «la salvaguardia della sicurezza, e della difesa nazionale».

<sup>27</sup> Art. 3, n. 4, lett. a), ii), della direttiva 2000/31/CE.

<sup>28</sup> Art. 3, n. 5, della direttiva 2000/31/CE.

deteriore rispetto a quello generale). Anzi, come ricordato, tale constatazione impone una ponderazione tutta particolare e specifica delle ragioni che giustificano un eventuale ostacolo opposto dagli Stati membri alla libera prestazione dei servizi e un'applicazione più flessibile, a vantaggio di tali imprese, del relativo giudizio di proporzionalità e di adeguatezza.

A questo punto la comunicazione si domanda quando una piattaforma di collaborazione fornisca, oltre al servizio della società dell'informazione, un'attività economica ulteriore o, secondo le parole della Commissione, un «servizio sottostante»<sup>29</sup>. La circostanza è da appurare caso per caso, tenendo conto di vari criteri, di ordine sia fattuale sia giuridico, ma preziosa è l'indicazione di una serie di indizi tesa a riscontrare la sussistenza del «fattore determinante»<sup>30</sup> da accertare, ovverosia il livello di controllo o di influenza che la piattaforma di collaborazione può esercitare sul prestatore di servizi.

Si tratta, in particolare, di tre diversi criteri: il prezzo, le «altre condizioni contrattuali fondamentali» e la proprietà dei beni essenziali. Quanto al primo dei criteri proposti, la Commissione invita a domandarsi se nella determinazione del prezzo finale pagato dall'utente la piattaforma di collaborazione abbia oppure no un'influenza determinante. Qualora essa si limiti a raccomandare un prezzo, lasciando libero il prestatore di servizi sottostanti di adeguarlo alle proprie esigenze e necessità, tale criterio non può ritenersi soddisfatto. Rispetto alle condizioni contrattuali differenti dal prezzo, quali ogni termine o condizione che incida in maniera fondamentale sull'esecuzione del rapporto contrattuale (si pensi, ad esempio, alla definizione di istruzioni vincolanti, come l'obbligo di prestare il servizio, per la fornitura del servizio sottostante), occorre anche in questo caso escludere che il criterio sia soddisfatto se tali condizioni restano nella piena e autonomia discrezionalità del prestatore del servizio sottostante. Infine, è necessario chiedersi se i beni essenziali per la fornitura del servizio sottostante siano di proprietà della piattaforma di collaborazione. Solo ove tutti e tre questi criteri siano soddisfatti e si sia risposto affermativamente ai tre quesiti immaginati dalla Commissione, è da ritenere che sussistano «forti indizi che la piattaforma di collaborazione esercit[ ] 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 dell'informazione)»<sup>31</sup>.

Accanto a quelli citati, sono inoltre applicabili, a seconda delle diverse circostanze del caso concreto, criteri ulteriori quali, ad esempio, la considerazione che la piattaforma di collaborazione sostenga le spese e si assuma i rischi connessi alla prestazione del servizio sottostante, così come l'esistenza di un rapporto di lavoro subordinato fra la piattaforma di collaborazione e la persona fisica che ha fornito il servizio sottostante.

---

<sup>29</sup> Comunicazione «Un'agenda europea per l'economia collaborativa», cit., p. 6

<sup>30</sup> *Ibidem*.

<sup>31</sup> Comunicazione «Un'agenda europea per l'economia collaborativa», cit., p. 7.

Se gli indici da ultimo ricordati offrono, al pari dei primi, significativi indizi circa la sussistenza di quel livello di controllo e di influenza idoneo a far ritenere che la piattaforma di collaborazione sia anche la fornitrice del servizio sottostante, ve ne sono altri che, invece, pur non potendo essere del tutto trascurati non sono da soli sufficienti per poter giungere a una tale conclusione. È il caso, molto diffuso, della possibilità che la piattaforma di collaborazione offra non già il servizio sottostante ma un'attività a quello strumentale come, ad esempio, la fornitura di un sistema di pagamento, o di una copertura assicurativa, o dell'assistenza *post vendita* o di un meccanismo di recensione da parte dell'utente. A fronte dell'evidente difficoltà di trarre da tali indizi il segno inequivocabile dell'influenza e del controllo significativi da parte della piattaforma di collaborazione sul prestatore del servizio sottostante, la Commissione conclude tuttavia la propria rassegna di criteri con una sorta di monito, ricordando che, in linea generale, «più le piattaforme di collaborazione gestiscono e organizzano la selezione dei prestatori dei servizi sottostanti e il modo in cui tali servizi sono forniti [...] più diventa evidente che la piattaforma di collaborazione potrebbe essere considerata anche come prestatrice dei servizi sottostanti stessi»<sup>32</sup>.

Anche con riferimento al quesito, altrettanto decisivo per la ricostruzione di ogni tassello della disciplina dell'economia collaborativa, circa i regimi di responsabilità per le informazioni memorizzate cui sottoporre la piattaforma di collaborazione, la Commissione precisa quali siano le disposizioni del diritto dell'Unione già in vigore all'uopo rilevanti, fornendo utili indicazioni per la loro applicazione allo specifico ambito in oggetto. Viene ancora in gioco la direttiva 2000/31/CE sul commercio elettronico che, in linea generale, esenta il prestatore di servizi della società dell'informazione per la c.d. attività di «hosting», ovvero sia la memorizzazione delle informazioni fornite dall'utente del servizio, a condizione che tale prestatore non sia effettivamente a conoscenza dell'illiceità dell'informazione o dell'attività o, riguardo ad azioni risarcitorie, di fatti o circostanze che rendano manifesta l'illegalità dell'attività o dell'informazione, ovvero a condizione che, non appena al corrente di tali fatti, provveda immediatamente a rimuovere le informazioni o a renderle inaccessibili<sup>33</sup>. Tale deroga è però applicabile soltanto all'attività della piattaforma di collaborazione che, ai sensi del considerando n. 42 della direttiva, «si limiti al processo tecnico di attivare e fornire accesso ad una rete di comunicazione sulla

---

<sup>32</sup> *Ibidem*. In maniera del tutto chiara, con riferimento ai servizi di locazione a breve termine, la Commissione offre un significativo esempio delle sue argomentazioni affermando che una piattaforma di collaborazione fornisce esclusivamente servizi della società dell'informazione, e dunque non il sottostante servizio di locazione, qualora «il prestatore di servizi di locazione stabilisce i propri prezzi e la piattaforma non possiede nessun bene usato per la prestazione di tale servizio». Una tale conclusione, continua la Commissione, non è messa in discussione se la piattaforma di collaborazione offra ai suoi utenti servizi di valutazione e servizi assicurativi.

<sup>33</sup> In questi termini dispone l'art. 14 della direttiva 2000/31/CE che, in ogni caso, quasi prevedendo una generale clausola di chiusura, «lascia impregiudicata la possibilità, per un organo giurisdizionale o un'autorità amministrativa, in conformità agli ordinamenti giuridici degli Stati membri, di esigere che il prestatore ponga fine ad una violazione o la impedisca nonché la possibilità, per gli Stati membri, di definire procedure per la rimozione delle informazioni o la disabilitazione dell'accesso alle medesime» (art. 14, n. 3).

quale sono trasmesse o temporaneamente memorizzate le informazioni messe a disposizione da terzi al solo scopo di rendere più efficiente la trasmissione». Il ruolo svolto in concreto in tale occasione dal prestatore di servizi deve cioè essere «neutro, in quanto il suo comportamento è meramente tecnico, automatico e passivo, comportante una mancanza di conoscenza o di controllo dei dati che esso memorizza»<sup>34</sup>.

Ferma restando la necessità di verificare quale attività in concreto sia di volta in volta prestata dalle piattaforme di collaborazione, il diritto derivato dell'Unione vieta così agli Stati membri di imporre a tali operatori, laddove forniscano semplici servizi di *hosting*, obblighi generali di sorveglianza così come di ricercare attivamente fatti o circostanze che testimonino la presenza di attività illecite<sup>35</sup>. Evidentemente, in modo analogo a quanto detto in precedenza, qualora tale soggetto svolga anche servizi ulteriori, di carattere ausiliario o collegato (come, ad esempio, sistemi di valutazione o di pagamento), o, addirittura, quello che si è definito il «servizio sottostante», la deroga in parola non può estendersi anche a tali diverse attività. Parallelamente, la Commissione si premura di segnalare, con il chiaro intento e, forse, la preoccupazione di non dettare un quadro di riferimento eccessivamente rigido, che la sola circostanza che una piattaforma di collaborazione svolga anche attività di quest'ultimo genere, oltre rispetto alla fornitura di servizi di *hosting*, non comporta per essa l'automatica impossibilità di beneficiare della deroga prevista dalla direttiva 2000/31/CE per i servizi di *hosting* effettivamente prestati.

#### 4. La tutela degli utenti.

La peculiarità del fenomeno in parola rende particolarmente delicato domandarsi quale sia il livello di tutela degli utenti, in particolare dei consumatori, da garantire nell'ambito delle relazioni contrattuali dell'economia collaborativa e, dunque, quale sia il diritto applicabile in tale contesto. Come ben evidenziato dalla Commissione, a sfumare quasi del tutto è la linea di demarcazione fra «professionista» e «consumatore» su cui però si fonda tutta quanta la disciplina in vigore.

---

<sup>34</sup> Così Corte giust., grande sez., 23 marzo 2010, cause riunite da C-236/08 a C-238/08, *Google France e Google*, EU:C:2010:159, punto 114. Nei medesimi termini, *ex multis*, v. Corte giust., grande sez., 12 luglio 2011, causa C-324/09, *L'Oréal e a.*, EU:C:2011:474, punto 113.

<sup>35</sup> Sul punto, rinviando anche alla comunicazione del 25 maggio 2015 sulle piattaforme *on line* e il mercato unico digitale (COM(2016) 288/2), la Commissione ricorda del resto come «mantenere l'attuale regime di responsabilità degli intermediari è fondamentale per l'ulteriore sviluppo dell'economia digitale nell'UE» (comunicazione «Un'agenda europea per l'economia collaborativa», cit., pp. 8-9. In dottrina, per analoghe considerazioni, v., ad es., U. DRAETTA, *Internet e commercio elettronico*, cit., p. 82). Allo stesso tempo, tuttavia, essa sottolinea l'importanza, per le piattaforme *on line*, di tenere condotte responsabili e di intraprendere azioni volontarie come, ad esempio, quelle volte a risolvere il delicato problema delle recensioni finte o ingannevoli.

Vengono astrattamente in rilievo numerose disposizioni di diritto derivato dell'Unione come, per l'essenziale, la direttiva 2005/29/CE sulle pratiche commerciali sleali<sup>36</sup>, la direttiva 93/13/CEE sulle clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori<sup>37</sup>, la direttiva 2011/83/UE sui diritti dei consumatori<sup>38</sup>. Per poter applicare tali regimi alle transazioni e ai rapporti contrattuali dell'economia collaborativa, però, occorre che le parti di questi rapporti siano riconducibili alle due citate categorie di professionista e di consumatore, vale a dire che vi sia, da un lato, un soggetto «che agisca nel quadro della sua attività commerciale, industriale, artigianale o professionale», e, dall'altro, una persona «che agisca per fini che non rientrano nel quadro della sua attività commerciale, industriale, artigianale o professionale»<sup>39</sup>. A contrario, la disciplina posta dall'Unione a tutela del consumatore non si applica alle transazioni dell'economia collaborativa se né il prestatore di servizi collaborativi né l'utente possono qualificarsi come professionisti ai sensi del diritto europeo e se dunque, in altri termini, si verte nell'ambito di un rapporto fra pari.

In tale contesto, la Commissione appare tuttavia convinta che sia possibile, anzi necessario, verificare in concreto, ancora con l'ausilio di una serie di indici e criteri che essa stessa suggerisce, la possibilità, ai fini dell'individuazione del diritto applicabile (*rectius*, dell'applicazione delle appena ricordate disposizioni in tema di tutela dei consumatori), di connotare questi rapporti, formalmente fra pari, come rapporti in cui qualificare, nella sostanza, il prestatore del servizio sottostante alla stregua di un professionista e la sua controparte nel ruolo di consumatore. Tre sono i fattori cui occorre prestare attenzione; rammentando, sempre in piena coerenza con lo spirito della comunicazione, da un lato, che devono essere intesi come semplici linee guida, dall'altro, che nessuno di essi da solo e automaticamente è idoneo a qualificare un prestatore di servizi come un professionista, occorrendo pur sempre un'adeguata ponderazione di tutte le circostanze e del contesto concretamente presenti.

Il primo di tali criteri è relativo alla frequenza con cui i servizi vengono prestati. È evidente che coloro che offrono un'attività in maniera occasionale e accessoria potranno difficilmente essere considerati professionisti. Allo stesso modo, venendo al secondo dei criteri suggeriti dalla Commissione, la presenza della finalità di lucro può ragionevolmente far ritenere che chi la persegua possa essere ritenuto un professionista. In effetti, chi intende esclusivamente scambiare beni o

---

<sup>36</sup> Direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 maggio 2005 relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno e che modifica la direttiva 84/450/CEE del Consiglio e le direttive 97/7/CE, 98/27/CE e 2002/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (CE) n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio ("direttiva sulle pratiche commerciali sleali"), in *GUUE* L 149 dell'11 giugno 2005, p. 22 ss.

<sup>37</sup> Direttiva 93/13/CEE, del 5 aprile 1993, concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori, in *GUCE* L 95 del 21 aprile 1993, p. 29 ss.

<sup>38</sup> Direttiva 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011 sui diritti dei consumatori, recante modifica della direttiva 93/13/CEE del Consiglio e della direttiva 1999/44/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 85/577/CEE del Consiglio e la direttiva 97/7/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, in *GUUE* L 304 del 22 novembre 2011, p. 64 ss.

<sup>39</sup> Così, rispettivamente, le lett. b) e a) dell'art. 2 della direttiva 2005/29/CE.

competenze («come nel caso di “scambi di case” o “banche del tempo”»<sup>40</sup>), così come chi si limiti a ottenere il rimborso dei costi sostenuti, non sarà identificabile come un professionista. Infine, merita attenzione il livello di fatturato generato dal prestatore di servizi: quanto esso è maggiore tanto più è elevata la probabilità che si sia di fronte a un professionista<sup>41</sup>. All’esito positivo della verifica condotta sulla base dei descritti criteri, alla piattaforma di collaborazione, a quel punto assimilabile a un professionista, sarebbero applicabili tutte le pertinenti disposizioni del diritto derivato dell’Unione relative alla tutela del consumatore (obblighi di diligenza professionale, divieto di pratiche commerciali sleali, ecc.)<sup>42</sup>.

## 5. Rapporti di lavoro e fiscalità nell’ambito dell’economia collaborativa.

Nel paragrafo dedicato a «Lavoratori autonomi e subordinati nell’economia collaborativa», la Commissione fornisce alcuni orientamenti, tutti ricavabili dalla rilevante e consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia dell’Unione, per consentire di individuare, anche nel peculiare contesto in esame, la sussistenza di un «rapporto di lavoro» ai sensi del diritto dell’Unione.

Analogamente alle incertezze registrate in merito alla tradizionale distinzione fra professionista e consumatore, anche le relazioni che intercorrono fra i soggetti dell’economia collaborativa tendono a sfuggire agli schemi ricostruttivi e alle qualificazioni giuridiche pensati per i rapporti di lavoro più tradizionali. Ciò determina, evidentemente, un clima di generale incertezza almeno quanto ai diritti applicabili e al grado di protezione sociale che va garantito in simili contesti. Sebbene la Commissione ricordi come di tutti i possibili aspetti relativi al diritto del lavoro e alla legislazione sociale siano competenti a occuparsi essenzialmente gli Stati membri, essa ritiene comunque utile riepilogare i punti essenziali della giurisprudenza della Corte di giustizia per permettere di delineare, con un accettabile livello di precisione, quale sia l’ambito di applicazione del diritto dell’Unione che garantisce in tale contesto uno standard minimo di tutela. La comunicazione riporta così la definizione di «rapporto di lavoro subordinato» come ricavabile dalle pronunce dei giudici di Lussemburgo, ovvero quella relazione che si caratterizza per «la circostanza che una persona fornisca, per un certo periodo di

---

<sup>40</sup> Comunicazione «Un’agenda europea per l’economia collaborativa», cit., p. 10.

<sup>41</sup> Rispetto al criterio del livello di fatturato, qualora le attività prestate dal medesimo soggetto siano più d’una e non in collegamento fra loro, occorre evidentemente valutare a quale di ciascuna di esse è riferibile il fatturato preso in considerazione.

<sup>42</sup> La Commissione ricorda poi come, oltre alla disciplina della tutela del consumatore, la piattaforma di collaborazione resti in ogni caso sottoposta, laddove naturalmente ve ne siano le condizioni, agli obblighi di informazione imposti dal di volta in volta pertinente diritto dell’Unione (come, ad esempio, quelli, ex art. 22 della direttiva 2006/123/CE, aventi a oggetto le informazioni relative ai prestatori e ai loro servizi che gli Stati membri impongono ai fornitori di servizi di rendere accessibili agli utenti) così come, più in generale, alla normativa applicabile in materia di protezione dei dati personali.

tempo, a favore di un'altra e sotto la direzione di quest'ultima, prestazioni in contropartita delle quali riceva una retribuzione»<sup>43</sup>.

La sussistenza di un tale rapporto, ancora una volta da accertarsi caso per caso, può essere ricavata dalla verifica della presenza cumulativa di tre fondamentali criteri: la subordinazione, la natura del lavoro e la presenza di una retribuzione. Con specifico riguardo al contesto dell'economia collaborativa, il criterio della subordinazione è soddisfatto se il prestatore del servizio sottostante agisce sotto la direzione della piattaforma di collaborazione, la quale ha piena discrezionalità nel determinare quale tipo di attività viene svolta, quale il livello di retribuzione e, in generale, tutte le rilevanti condizioni di lavoro. Quanto alla «natura del lavoro», l'orientamento generale desumibile dalla giurisprudenza della Corte di giustizia è, come noto, quello secondo cui l'attività economica svolta alle dipendenze di un altro soggetto deve essere reale ed effettiva<sup>44</sup>. Molto spesso il prestatore di servizi sottostante opera in modo del tutto occasionale, fornendo appunto tramite le piattaforme di collaborazione un servizio marginale e accessorio. In tali circostanze, evidentemente, non può parlarsi in alcun modo di un rapporto di lavoro fra i due soggetti anche se la Commissione si preoccupa di ricordare come «l'effettiva definizione del loro status dipende da un esame globale di tutti e tre i criteri»<sup>45</sup> e che, dunque, sarebbe errato concludere in modo assoluto che la presenza di alcuni parametri quali, ad esempio, la bassa produttività o la discontinuità nella prestazione, escludano necessariamente la sussistenza di un rapporto di lavoro subordinato. Infine, l'elemento della retribuzione è idoneo a stabilire se la relazione debba inquadrarsi nell'ambito di un rapporto di volontariato, e non di lavoro subordinato, quando essa è assente così pure come quando si limita al rimborso dei costi sostenuti.

Nella sua parte conclusiva, la comunicazione affronta, in maniera invero soltanto accennata, il tema della fiscalità. L'assenza di approfondimento, come è chiaramente intuibile, è dovuta alla circostanza per cui, in mancanza di specifica competenza dell'Unione in materia, la Commissione può soltanto limitarsi a riscontrare ed evidenziare alcune difficoltà pratiche nell'applicazione alle imprese dell'economia collaborativa dei regimi fiscali degli Stati membri e, di conseguenza, a suggerire alcune direttive di carattere generale per quanto meno attenuare tali criticità<sup>46</sup>. Quanto a quest'ultimo profilo, essa ritiene che gli Stati membri debbano imporre obblighi proporzionati e a condizioni di parità, applicando cioè in concreto «obblighi fiscali funzionalmente analoghi alle imprese che forniscono

---

<sup>43</sup> Comunicazione «Un'agenda europea per l'economia collaborativa», cit., p. 13. In tali termini, nella giurisprudenza della Corte di giustizia, *ex multis*, 3 luglio 1986, causa 66/85, *Lawrie-Blum*, EU:C:1986:284, punto 17; 19 giugno 2014, causa C-507/12, *Saint Prix*, EU:C:2014:2007, punto 35. Sul punto, in dottrina, per tutti v. G. ROSSOLILLO, *La libera circolazione dei lavoratori*, in A. Arena, F. Bestagno e G. Rossolillo, *Mercato unico e libertà di circolazione nell'Unione europea*, Torino 2016, pp. 195-201.

<sup>44</sup> Per tutte, v. Corte giust., 31 maggio 1989, causa 344/87, *Bettray*, EU:C:1989:226, punto 13.

<sup>45</sup> Comunicazione «Un'agenda europea per l'economia collaborativa», cit., p. 14.

<sup>46</sup> Fra le difficoltà citate dalla Commissione, ad esempio, figurano quelle legate all'individuazione dei contribuenti e dei redditi imponibili, alla carenza di informazioni sui prestatori dei servizi, alla presenza di pianificazioni fiscali aggressive nei confronti delle imprese digitali.

servizi comparabili»<sup>47</sup>. Ancora, la Commissione invita gli Stati membri a ridurre il più possibile gli oneri amministrativi di privati e imprese senza distinguere fra i modelli imprenditoriali di volta in volta adottati. Misure efficaci a tal fine vengono poi più concretamente individuate nella adozione di sistemi di scambio di informazioni in materia fiscale che coinvolgano autorità competenti, piattaforme di collaborazione e prestatori di servizi o nella predisposizione di sportelli unici<sup>48</sup>.

## 6. Considerazioni conclusive.

L'accoglienza riservata alla comunicazione dedicata a «Un'agenda europea per l'economia collaborativa» e le reazioni immediatamente successive alla sua adozione costituiscono interessanti elementi di riflessione, in particolare per l'enfasi che le ha contraddistinte, ancor più che per il loro contenuto. Secondo l'opinione pubblica prevalente<sup>49</sup> la Commissione (o, in generale, l'Unione) avrebbe assunto una netta posizione di difesa nei confronti degli attori dell'economia collaborativa (nello specifico proprio di *Uber* o, ad esempio, di *Airbnb*; quest'ultima, come noto, piattaforma *on line* attiva nel campo dei servizi di locazione a breve termine), schierandosi dunque al loro fianco nell'ipotetico confronto/scontro con gli Stati e le loro normative protezionistiche, avverse a nuove forme di liberalizzazione. Pur trattandosi di una, peraltro del tutto legittima, semplificazione, tale conclusione è, in effetti, corretta: la Commissione pare dire agli Stati che non può esservi, in linea di principio, alcun preconcetto (e dunque ingiustificato) divieto o limite all'avvio e all'esercizio delle attività economiche prestate da una piattaforma di collaborazione, ovviamente a meno di non violare il diritto dell'Unione e del suo mercato interno.

Meno intuitiva e perciò non debitamente rilevata è la considerazione che tali orientamenti siano forniti da un atto di *soft law*, dalla natura quindi non giuridicamente vincolante, e che la disciplina che tale atto indica come applicabile sia già in vigore, pur se contenuta in atti di diritto derivato non espressamente dedicati alla regolamentazione dell'economia collaborativa. È allora opportuno interrogarsi, da un lato, sul senso e sulle finalità concrete di questo intervento della Commissione e, dall'altro, sul contenuto della disciplina così individuata come applicabile all'economia collaborativa allo

---

<sup>47</sup> Comunicazione «Un'agenda europea per l'economia collaborativa», cit., p. 15. Sul punto, nella giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia, *ex multis*, v. Corte giust., 18 ottobre 2012, causa C-498/10, X, EU:C:2012:635; 13 luglio 2016, causa C-18/15, *Brisal – Auto Estradas do Litoral e a.*, EU:C:2016:549.

<sup>48</sup> Rispetto alla disciplina dell'IVA, ricordato che, evidentemente, anche le forniture di beni e di servizi nell'ambito dell'economia collaborativa sono in linea di principio transazioni soggette ad IVA, la Commissione preannuncia una serie di iniziative tese a rafforzare la capacità delle amministrazioni fiscali nel quadro del suo recente piano d'azione sull'IVA (v. comunicazione COM(2016) 148 final).

<sup>49</sup> In tal senso si esprimono pressoché conformemente i primi commenti della stampa non specialistica: si vedano, ad es., E. BONINI, *L'Ue ai 28: sbagliato vietare Uber e Airbnb*, in *La Stampa* del 3 giugno 2016; C. DE CESARE, *L'Europa detta le regole per la sharing economy. «Divieti solo in ultima istanza»*, in *Corriere della Sera* del 3 giugno 2016; B. ROMANO, *Bruxelles scommette sulla «sharing economy» e difende il modello Uber*, in *Il Sole 24 Ore* del 3 giugno 2016.

scopo di verificarne la coerenza con i principi generali previsti dall'ordinamento dell'Unione in tema di libertà economiche di circolazione.

Quanto al primo profilo, la Commissione, che, come noto, non è il legislatore dell'Unione, adotta usualmente numerosi atti atipici, fra i quali le comunicazioni cosiddette «interpretative»<sup>50</sup>, come appunto quella in parola. Una tale attività si giustifica, in generale e, forse, ancor più rispetto a un settore quale quello dell'economia collaborativa privo di specifica disciplina normativa, con l'esigenza di tutelare i principi di certezza del diritto e di legittimo affidamento di tutti i soggetti potenzialmente interessati<sup>51</sup> (dagli Stati membri agli operatori economici). Con la sua comunicazione, in altri termini, la Commissione non può dettare nuove disposizioni giuridicamente vincolanti per la regolamentazione dell'economia collaborativa ma può, e anzi il suo intervento risulta quanto mai prezioso in tal senso, chiarire, evidentemente ove ve ne siano i presupposti di fatto e di diritto, quali normative già in vigore si applichino a essa. Quella condotta dalla Commissione, in altri termini, è senz'altro un'importante attività di adattamento e, come si diceva, di interpretazione del tessuto normativo esistente, indispensabile per garantirne, nel rispetto dei citati principi di certezza del diritto e di legittimo affidamento, l'applicazione a un insieme di attività economiche così come di operatori che, per la loro sempre maggiore e indubbia rilevanza nell'economia degli Stati membri, necessitano di una disciplina il più possibile prevedibile, adeguata ed efficace<sup>52</sup>.

Riguardo al contenuto della disciplina che, a parere della Commissione, già ora il diritto dell'Unione riserva all'economia collaborativa, occorre riconoscere che, in effetti, esso è pacificamente desumibile dai principi generali relativi alle libertà economiche di circolazione del TFUE e dal diritto derivato che su tali basi è stato via via adottato nel corso del tempo. Con riferimento alle questioni generali e preliminari, dell'accesso al mercato e dei requisiti richiesti per poter svolgere (anche) un'attività dell'economia collaborativa, la comunicazione dichiara infatti applicabili alle piattaforme di collaborazione, essenzialmente, la direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno e la direttiva 2000/31/CE sul commercio elettronico.

Si tratta, come noto, di due atti di diritto derivato che hanno per comune base giuridica gli attuali artt. 53 e 62 TFUE che abilitano il legislatore dell'Unione ad adottare direttive intese «al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative

---

<sup>50</sup> Così sono definite, in dottrina, le comunicazioni volte «a far conoscere agli Stati ed agli operatori i diritti e gli obblighi ad essi derivanti dal diritto dell'Unione, in particolare alla luce degli sviluppi giurisprudenziali registrati nel settore di cui si tratta» (G. TESAURO, *Diritto dell'Unione europea*, Padova 2012, p. 159).

<sup>51</sup> Sul punto, si rinvia a U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Bari 2016, p. 317. Si vedano inoltre, pur se riferite a un contesto differente, le chiarissime conclusioni dell'Avvocato generale Wahl, 18 febbraio 2016, causa C-526/14, *Kotnik e a.*, EU:C:2016:102, punti 38-40.

<sup>52</sup> Resta in ogni caso del tutto chiaro, ma la Commissione stessa lo ribadisce espressamente già nell'introduzione, che gli orientamenti forniti con questa comunicazione non possono in alcun modo risultare vincolanti e non pregiudicano iniziative future della stessa Commissione né, tantomeno, intaccano le prerogative della Corte di giustizia in merito all'interpretazione del diritto dell'Unione.

all'accesso alle attività autonome e all'esercizio di queste»<sup>53</sup>. Gli ostacoli alla libera circolazione dei servizi (e al diritto di stabilimento) non sono infatti completamente eliminabili attraverso la sola applicazione delle norme di diritto primario dell'Unione, benché riconosciute direttamente applicabili dalla giurisprudenza della Corte di giustizia<sup>54</sup>. Di qui la convinzione, ben evidente già ai redattori del Trattato CEE, che fosse necessario prevedere l'adozione di atti di diritto derivato volti ad agevolare l'applicazione piena ed efficace delle disposizioni del diritto primario sulle libertà economiche di circolazione negli ordinamenti degli Stati membri. Tali interventi legislativi, come ovvio, devono prevedere una disciplina coerente con gli articoli del Trattato cui, nella sostanza, mirano a dare attuazione, così come con la giurisprudenza della Corte di giustizia che su di essi si sia consolidata nel corso del tempo<sup>55</sup>.

In definitiva, la Commissione ha chiarito che le peculiari caratteristiche delle attività svolte dalle piattaforme di collaborazione e, in generale, dell'economia collaborativa non sono tali da escludere l'applicazione a esse dei principi generali in tema di libera prestazione dei servizi, in particolare di alcune disposizioni di diritto secondario dell'Unione adottate per facilitare la vigenza negli ordinamenti interni dell'art. 56 TFUE. Lungi dal voler negare rilievo alle specificità di tali operatori economici, a giudizio della Commissione queste vengono in gioco nel momento applicativo dei regimi già adottati; in particolare, quando occorre valutare, con un ineliminabile margine di discrezionalità, se sia possibile giustificare, e dunque adottare o mantenere in vigore nell'ordinamento interno considerato, dei limiti alle libertà fondamentali di circolazione. Le particolari caratteristiche dell'economia collaborativa risultano così del tutto essenziali per poter, per così dire, completare una disciplina generale e astratta, che va appunto adattata alle circostanze di volta in volta differenti del caso concreto.

Se si volesse sintetizzare il contenuto della comunicazione ci si potrebbe limitare ad affermare che secondo la Commissione le piattaforme di collaborazione sono soggette alle norme del TFUE sul mercato interno e, in particolare, all'art. 56 sulla libera prestazione dei servizi. Del resto, come noto, con una sorprendente, e chissà quanto consapevole, lungimiranza il dettato dell'art. 56 TFUE (identico, nella sostanza e per quanto qui rileva, all'originario art. 59 TCEE) è idoneo a disciplinare tutte le modalità con cui un'attività economica autonoma possa essere fornita fra uno Stato membro e l'altro,

---

<sup>53</sup> In tali termini recita la parte conclusiva del paragrafo 1 dell'art. 53 TFUE. La seconda delle basi giuridiche citate, l'art. 62 TFUE, è semplice norma di rinvio che determina l'applicazione al capo dedicato ai servizi degli articoli da 51 e 54 del TFUE (e dunque anche dell'art. 53). La direttiva sul commercio elettronico, oltre agli artt. 47 e 55 TCE presenta anche l'art. 95 TCE (attuale art. 114 TFUE), generale base legale per l'adozione di direttive volte al ravvicinamento delle normative nazionali relative all'instaurazione e al funzionamento del mercato interno.

<sup>54</sup> Corte giust., 21 giugno 1974, causa 2/74, *Reyners*, EU:C:1974:68, punto 32; 3 dicembre 1974, causa 33/74, *Van Binsbergen*, EU:C:1974:131, punto 27. In dottrina, per tutti, G. TESAURO, *Diritto*, cit., p. 517.

<sup>55</sup> In proposito, con riferimento alla direttiva 2006/123/CE, si veda Corte giust., grande sez., 16 giugno 2015, causa C-593/13, *Rina Services e a.*, EU:C:2015:399, punti 39-40. Sul punto sia concesso il rinvio a D. DIVERIO, *Qualche riflessione intorno all'efficacia della direttiva servizi negli ordinamenti degli Stati membri e al suo rapporto con il TFUE*, in *Dir. comm. int.*, 2015, pp. 983-1003, spec. p. 998 ss.

inclusa appunto quella in cui non si ha spostamento fisico né del prestatore né del destinatario del servizio e in cui a spostarsi è la sola attività economica<sup>56</sup>. Tale situazione, probabilmente sotto il profilo quantitativo scarsamente rilevante al momento della redazione del Trattato CEE, è esattamente quella, sempre più diffusa, che comprende l'utilizzo della rete e di *internet*, come appunto fanno le piattaforme di collaborazione *on line*.

In un contesto del genere l'intervento della Commissione appare innegabilmente prezioso. In attesa di un intervento legislativo *ad hoc*, in ogni caso auspicabile, che affronti sistematicamente e in maniera ordinata ogni profilo delle attività economiche dell'economia collaborativa, essa ha tentato, attenendosi rigorosamente ai dati normativi e giurisprudenziali esistenti e in una prospettiva di chiarezza e prevedibilità, di facilitare l'applicazione di principi consolidati a una realtà del tutto nuova. Per quanto, infatti, il risultato più concreto della comunicazione sia la possibilità di sottoporre le piattaforme di collaborazione all'art. 56 TFUE, risulta ben difficile immaginare, di volta in volta, quale sia in concreto l'effetto di tale affermazione, risultando spesso non chiaro al giudice interno quali siano gli elementi fattuali e giuridici rilevanti per l'applicazione delle libertà economiche di circolazione. La ricordata domanda di rinvio pregiudiziale rivolta alla Corte di giustizia dal *Juzgado Mercantil n° 3* di Barcellona conferma del resto l'estrema complessità nel qualificare correttamente tali situazioni alla luce del diritto vigente.

Da ultimo, vi sono due ulteriori considerazioni che fanno ritenere quanto mai opportuna l'adozione della comunicazione in commento da parte della Commissione. In primo luogo, essa si pone in una linea di piena coerenza con le indicazioni formulate dal Consiglio europeo e dal Parlamento europeo. Si tratta infatti di orientamenti tutti volti, in maniera esplicita, a incoraggiare, da parte del legislatore europeo, l'adozione di strumenti di regolamentazione normativa del cosiddetto «mercato unico digitale». In questo senso, ad esempio, risultano molto chiare le parole del Consiglio europeo che, ribadita la assoluta centralità delle tecnologie digitali quali fattori di innovazione, crescita e occupazione, fissa apertamente gli obiettivi di «affrontare la frammentazione del mercato, assicurare una regolamentazione adeguata alle esigenze future (...) creare le condizioni per favorire la crescita in tutti i settori e proteggere i nostri cittadini»<sup>57</sup>. Esso, inoltre, concorda esplicitamente con la Commissione quando giudica necessario «rimuovere i rimanenti ostacoli alla libera circolazione delle merci e dei servizi venduti on line e far fronte alla discriminazione ingiustificata fondata sull'ubicazione geografica»<sup>58</sup>.

Dal canto suo, il Parlamento europeo collega strettamente la realizzazione di un mercato unico digitale con la crescita di competitività dell'Unione e una migliore occupazione. Invocando una

---

<sup>56</sup> Per tali considerazioni, per tutti, già U. DRAETTA, *Commento all'art. 59*, in *Commentario al Trattato istitutivo della Comunità economica europea*, a cura di R. Quadri, R. Monaco e A. Trabucchi, Milano 1965, p. 472.

<sup>57</sup> *Conclusioni del Consiglio europeo del 25 e 26 giugno 2015*, punto 12.

<sup>58</sup> *Ibidem*.

regolamentazione del commercio elettronico transfrontaliero degna della fiducia di consumatori e imprese, esso esorta poi esplicitamente la Commissione a trovare, nell'ambito dell'economia collaborativa, «un equilibrio tra la tutela dei consumatori e il conferimento di poteri a questi ultimi e, ove sia necessario un chiarimento, a garantire l'adeguatezza del quadro normativo relativo ai consumatori nella sfera digitale»<sup>59</sup>. Ancora più chiaramente, se possibile, il Parlamento europeo constata come il *corpus* di diritto derivato astrattamente rilevante, costituito dalla direttiva sul commercio elettronico, dalla direttiva sulle pratiche commerciali sleali e dalla direttiva sui diritti dei consumatori (dunque i medesimi atti legislativi cui anche la Commissione fa riferimento nella propria comunicazione) «dev[e] essere attuato correttamente e applicarsi tanto agli operatori commerciali che utilizzano piattaforme on line quanto agli operatori nei mercati tradizionali»<sup>60</sup>. La Commissione appare dunque recepire tali istanze, traducendole in una comunicazione destinata, compatibilmente con le sue caratteristiche e nei limiti delle competenze di cui l'istituzione stessa dispone, a costituire una prima rilevante base para-normativa per le attività delle piattaforme di collaborazione.

In secondo luogo, avendo riguardo all'ordinamento giuridico italiano, a fronte delle indicazioni europee che ben evidenziano, se non una vera e propria urgenza, almeno l'ovvia necessità di intervenire legislativamente, fornendo altresì spunti anche sulla direzione da prendere, come pure verso quale direzione farlo, si contrappongono segnali di tenore opposto. L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha in più occasioni invitato il Parlamento italiano a legiferare spingendosi anche, nei limiti delle proprie competenze, a suggerire l'adozione di una disciplina ispirata a principi di liberalizzazione (anche) di derivazione europea. Tali inviti sono tuttavia allo stato rimasti inascoltati e, del resto, dall'esame attualmente in corso in commissione parlamentare del disegno della prima «legge annuale per il mercato e la concorrenza»<sup>61</sup> si evince un atteggiamento quanto meno prudente del nostro legislatore in merito a una possibile riforma della disciplina del trasporto di persone non di linea in modo da renderla il più possibile adeguata (anche) alle istanze degli operatori dell'economia collaborativa. Se, infatti, in tale contesto si sono inizialmente intravisti segnali molto chiari volti a modificare il regime in vigore per permettere un concreto e disciplinato accesso al mercato anche alle

---

<sup>59</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 19 gennaio 2016 sul tema «Verso un atto sul mercato unico digitale» (2015/2147(INI)), punto 78.

<sup>60</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 19 gennaio 2016, cit., punto 70.

<sup>61</sup> Ai sensi dell'art. 47 della legge n. 99/2009, recante «Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia» (in *GU* n. 176 del 31 marzo 2009, *suppl. ord.* n. 136), come noto, ogni anno (entro sessanta giorni dalla data di trasmissione della relazione annuale dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, attesa *ex lege* entro il 31 marzo di ciascun anno) il Governo presenta (*rectius*, dovrebbe presentare) alle Camere il disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza. Tale legge, secondo l'art. 47, n. 1, è adottata «al fine di rimuovere gli ostacoli regolatori, di carattere normativo o amministrativo, all'apertura dei mercati, di promuovere lo sviluppo della concorrenza e di garantire la tutela dei consumatori». È pacifico, e del resto l'art. 1 del disegno di legge di cui si tratta lo ricorda esplicitamente, che tali obiettivi sono perseguiti «anche in applicazione dei principi del diritto dell'Unione europea in materia di libera circolazione, concorrenza e apertura dei mercati, nonché delle politiche europee in materia di concorrenza».

imprese come *Uber*, più di recente è emersa la volontà opposta di non procedere in alcun modo a una novella legislativa della normativa in vigore<sup>62</sup>.

Il noto contenzioso di fronte al Tribunale di Milano fra numerose associazioni di varia natura sostenitrici delle ragioni dei Taxi e le imprese del «Gruppo *Uber*» conferma poi in maniera assolutamente significativa tutte le complessità cui si è fatto cenno. Accogliendo parzialmente, *ex art.* 700 c.p.c., le istanze cautelari a esso formulate e accertata la sussistenza di atti di concorrenza sleale ai sensi dell'art. 2598, n. 3, c.c., il Tribunale di Milano in composizione monocratica aveva inibito al Gruppo *Uber* l'utilizzo del servizio «UBER POP», con conseguente blocco e oscuramento del sito *internet* e dell'applicazione informatica<sup>63</sup>. L'ordinanza, oggetto di reclamo da parte del Gruppo *Uber*, è stata poi confermata con un'ordinanza successiva<sup>64</sup> dallo stesso Tribunale di Milano in composizione collegiale.

Il nodo principale della questione sorta di fronte ai giudici milanesi, in entrambe le menzionate fasi del giudizio cautelare, attiene proprio alla qualificazione dell'attività svolta dalle imprese associate al Gruppo *Uber*. Condividendo e confermando la ricostruzione attuata dal giudice di prime cure, anche il collegio ha ritenuto infatti che si tratti di un servizio del tutto assimilabile a quello di radiotaxi, «ancorché realizzat[o] con modalità più moderne»<sup>65</sup>. È stata così respinta in modo netto l'obiezione delle parti reclamanti volta invece a connotare le loro attività come analoghe a quelle di *car sharing* o, in ogni caso, come attività di condivisione dell'auto e del trasporto da un luogo a un altro.

Ai nostri fini, appare inoltre assolutamente significativa la circostanza che il giudice del reclamo abbia escluso la necessità di rivolgersi, *ex art.* 267 TFUE, alla Corte di giustizia, come invece richiesto dalle imprese del Gruppo *Uber*. Prescindendo in questa sede dal merito delle valutazioni condotte dal Tribunale di Milano sull'applicabilità al caso *de quo* delle norme del TFUE sul diritto di stabilimento e

---

<sup>62</sup> Numerosi sono stati gli emendamenti, rilevanti ai nostri fini, presentati nel corso dell'esame nella commissione competente (la decima, «Industria, commercio, turismo») del Senato all'(attuale) art. 52 del disegno di legge per il mercato e la concorrenza (AS.2085) recanti modifiche alla legge n. 21/1992, «legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea» (in *GU* n. 18 del 23 gennaio 1992). In particolare, essi, da un lato, affermavano la sottoposizione alla disciplina di tale legge dei cosiddetti «servizi tecnologici per la mobilità» (e, dunque, delle piattaforme di collaborazione come *Uber*), dall'altro, abrogavano l'obbligo dello stazionamento dei mezzi di trasporto all'interno delle rimesse (così, ad esempio, l'emendamento n. 52.1). Tali emendamenti sono tuttavia stati ritirati, mentre un più recente emendamento (n. 52.0.400) volto a conferire delega al Governo per la «revisione della disciplina in materia di autoservizi pubblici non di linea» è stato dichiarato inammissibile. Fra i principi e criteri direttivi di quest'ultima delega figuravano, ad esempio, l'adeguamento dell'offerta di tali servizi «ai più moderni standard tecnologici» e la regolazione della loro concorrenza nella prospettiva di assicurare più elevati standard qualitativi.

<sup>63</sup> *Trib. Milano, sez. spec. impresa, ord., 25 maggio 2015.*

<sup>64</sup> *Trib. Milano, sez. spec. impresa, ord., 9 luglio 2015*, pubblicata (quasi integralmente) in *Riv. it. dir. lav.*, 2016, II, p. 46 ss., con nota di A. DONINI, *Regole della concorrenza a attività di lavoro nella on demand economy: brevi riflessioni sulla vicenda Uber*, pp. 46-50.

<sup>65</sup> *Trib. Milano, ord., 9 luglio 2015, cit., punto 4.3.*

sulla libera prestazione dei servizi<sup>66</sup>, preme evidenziare come a convincere il collegio a non disporre il rinvio pregiudiziale sia stata essenzialmente la qualificazione giuridica da questo formulata delle attività svolte dalle società reclamanti. Secondo i giudici milanesi, escluso che tali imprese svolgano un vero e proprio servizio di trasporto, la predisposizione della *App*, con cui mettere in contatto la domanda e l'offerta dei servizi di trasporto locale, le equipara, come detto, al servizio di radiotaxi in uso da molto tempo. Non rileverebbe, infatti, constatare che quest'ultimo, a differenza di quello offerto da *Uber*, impiega risorse umane perché ciò che conta è la natura del servizio concretamente prestato «tramite gli addetti al *call center* ovvero tramite l'algoritmo di cui si avvale l'*App* di *Uber*»<sup>67</sup>. Su tali basi si perviene alla conclusione – del tutto logica – per cui il mancato rispetto delle disposizioni in vigore, applicate ai taxi, da parte delle imprese della piattaforma *Uber*, assimilate ai primi secondo il Tribunale di Milano, configura un atto di concorrenza sleale ai sensi dell'ordinamento italiano. È perciò evidente, da un lato, come assuma un valore decisivo la qualificazione delle attività svolte dalla piattaforma di collaborazione, come pure, dall'altro, che sui passaggi argomentativi (i veri e propri snodi essenziali del ragionamento) affrontati dai giudici milanesi la comunicazione dedicata all'agenda digitale avrebbe sicuramente inciso in modo determinante.

Se, in definitiva, le istituzioni dell'Unione dimostrano in modo inequivoco la necessità di procedere direttamente e nel modo più coerente possibile con i principi dell'ordinamento dell'Unione (in particolare con il diritto del mercato interno) alla disciplina delle attività e degli operatori dell'economia collaborativa e, allo stato, la Commissione europea è intervenuta con atto che, sia pure di *soft law*, innegabilmente rappresenta un rilevante (e quanto mai opportuno) punto fermo per fornire necessarie chiavi di interpretazione e adeguamento della normativa vigente, il legislatore italiano non pare curarsi troppo di fornire alle piattaforme di collaborazione un regime certo e adeguato alle loro istanze. Una tale indifferenza desta senz'altro qualche perplessità, finanche preoccupazione in termini di certezza del diritto e tutela del legittimo affidamento laddove si consideri che il descritto contenzioso che ha visto opporsi i taxi a *Uber* avrebbe probabilmente avuto un esito differente se la citata comunicazione fosse stata adottata prima che le istanze cautelari fossero state rivolte al Tribunale di Milano. Applicando i criteri suggeriti dalla Commissione al fine di delineare in maniera corretta il rapporto intercorrente fra la piattaforma di collaborazione e il prestatore del servizio sottostante e, per tale via, qualificare giuridicamente la natura del servizio offerto dalla prima, infatti, i giudici italiani non

---

<sup>66</sup> In estrema sintesi, il Tribunale di Milano esclude, invero con una certa superficialità, che gli artt. 49 e 56 TFUE possano venire in rilievo in quanto la legislazione italiana applicabile alla causa non creerebbe alcuna discriminazione a danno di cittadini di altri Stati membri. In senso ugualmente negativo è risolto il dubbio, posto dalle società reclamanti, circa l'eventuale incidenza sul giudizio delle norme *antitrust* dell'Unione che si limitano a dettare «principi di portata assolutamente generale in tema di concorrenza, che non possono prevalere rispetto alle ragioni di sicurezza dei cittadini e dei consumatori in genere (molti sono gli stranieri che si possono avvalere del servizio *Uber*, soprattutto in periodo di Expo)» (Trib. Milano, ord., 9 luglio 2015, cit., punto 4.7).

<sup>67</sup> Trib. Milano, ord., 9 luglio 2015, cit., punto 4.3.

avrebbero forse concluso che «i drivers e il gestore dell'App costituiscono un sistema integrato (gli uni non potrebbero operare senza l'altra e viceversa) idoneo a rendere il servizio [...] così complessivamente strutturato e fornito, che si pone in concorrenza con il trasporto pubblico dei taxi»<sup>68</sup>.

In ogni caso, se l'attesa sentenza pregiudiziale della Corte di giustizia, chiamata a pronunciarsi dal *Juzgado Mercantil n° 3* di Barcellona su questioni, come ricordato, sostanzialmente identiche a quelle affrontate dalla Commissione e decise dai giudici milanesi, confermerà l'approccio dell'esecutivo dell'Unione, un intervento (anche) del nostro legislatore diverrà di fatto necessario. È tuttavia facile prevedere che qualora anche i giudici di Lussemburgo riconducessero i servizi delle piattaforme di collaborazione nell'ambito di applicazione della direttiva sui servizi e della direttiva sul commercio elettronico, essi devolvrebbero però in concreto al giudice nazionale l'applicazione definitiva dei principi di proporzionalità e di adeguatezza necessari per sancire la compatibilità o contrarietà al diritto dell'Unione del diritto interno in rilievo. In un tale scenario, il più volte evocato principio di certezza del diritto, oltre che, ovviamente, l'esigenza di prevenire probabili future procedure di infrazione, renderebbero ancor più indifferibile quel da più parti auspicato ma finora frenato intervento legislativo riformatore.

---

<sup>68</sup> Trib. Milano, ord., 9 luglio 2015, cit., punto 4.5.

