Al Presidente del Senato della Repubblica

Al Presidente della Camera dei Deputati

e.p.c Alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle regioni e delle province autonome

Ai Parlamentari europei eletti in Emilia-Romagna

Ai Componenti emiliano-romagnoli del Comitato delle Regioni

Al Coordinatore politico del Network sussidiarietà del Comitato delle Regioni

Oggetto: ***Trasmissione osservazioni ai sensi della Legge 234/2012 (articolo 24, comma 3).***

Con riferimento alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Un'agenda europea per l'economia collaborativa - COM(2016) 356 final del 2 giugno 2016. Osservazioni della Regione Emilia-Romagna ai sensi dell'articolo 24, comma 3, della legge n. 234 del 2012, **trasmetto le osservazioni della Regione Emilia-Romagna** approvate con Risoluzione della Commissione Bilancio Affari Generali ed Istituzionali (ogg. 3015).

Al fine di favorire la massima circolazione delle informazioni sulle attività di partecipazione alla fase ascendente tra le Assemblee legislative regionali, richiedo inoltre alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle regioni e delle province autonome l'inoltro della Risoluzione ai Presidenti delle Assemblee legislative regionali italiane ed europee.

Cordiali saluti

F.to
La Presidente
Simonetta Saliera

Assemblea Legislativa della Regione Emilia-Romagna (r_emilia)
Assemblea Legislativa (AOO_AL)
AL/2016/0037173 del 29/07/2016

Viale Aldo Moro, 50 - 40127 Bologna - Tel. 051 527.5427 – email presassemblea@regione.emilia-romagna.it
www.assemblea.emr.it

REGIONE EMILIA-ROMAGNA

X LEGISLATURA

ASSEMBLEA LEGISLATIVA

OGGETTO 3015

I COMMISSIONE PERMANENTE
"BILANCIO AFFARI GENERALI ED ISTITUZIONALI"

RISOLUZIONE SULLA COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI, UN'AGENDA EUROPEA PER L'ECONOMIA COLLABORATIVA - COM(2016) 356 FINAL DEL 2 GIUGNO 2016. OSSERVAZIONI DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA AI SENSI DELL'ARTICOLO 24, COMMA 3, DELLA LEGGE N. 234 DEL 2012.

Approvata nella seduta del 27 luglio 2016

Oggetto 3015: Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Un'agenda europea per l'economia collaborativa - COM(2016) 356 final del 2 giugno 2016. Osservazioni della Regione Emilia-Romagna ai sensi dell'articolo 24, comma 3, della legge n. 234 del 2012.

RISOLUZIONE

La I Commissione "Bilancio, Affari generali ed istituzionali" dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia - Romagna

Visto l'articolo 38, comma 4, del Regolamento interno dell'Assemblea legislativa e la legge regionale 28 luglio 2008, n. 16, in particolare gli articoli 3, 4 e 6;

visto l'articolo 24, comma 3, della legge 24 dicembre 2012 n. 234 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea);

vista la Risoluzione dell'Assemblea legislativa n. 2616 del 19 maggio 2016 recante "Sessione europea 2016 - Indirizzi relativi alla partecipazione della Regione Emilia - Romagna alla fase ascendente e discendente del diritto dell'Unione Europea", in particolare le lettere y), z), aa), gg);

vista la lettera della Presidente dell'Assemblea legislativa (prot. n. 29014 del 9 giugno 2016);

vista la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Un'agenda europea per l'economia collaborativa – COM (2016) 356 final del 2 giugno 2016;

visto il parere reso dalla II Commissione Politiche economiche nella seduta del 27 luglio 2016 (prot. n. 36784 del 27/07/2016);

vista la Risoluzione della I Commissione Bilancio, Affari generali ed istituzionali ogg. n. 2037 del 26 gennaio 2016 sulla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Migliorare il mercato unico: maggiori opportunità per i cittadini e per le imprese - COM(2015) 550 final del 28 ottobre 2015. Osservazioni della Regione Emilia-Romagna ai sensi dell'articolo 24, comma 3, della legge n. 234 del 2012.

Considerato che la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni " Un'agenda europea per l'economia collaborativa"- COM(2016) 356 final del 2 giugno 2016 fa parte degli atti segnalati nell'ambito della Sessione europea 2016, sui quali l'Assemblea legislativa e la Giunta regionale si sono impegnate a valutare, al momento della effettiva presentazione, l'opportunità di inviare osservazioni al Governo ai sensi articolo 24, comma 3, della legge n. 234 del 2012, per gli aspetti di competenza regionale, oltre all'eventuale esame della sussidiarietà delle proposte legislative da parte dell'Assemblea ai sensi dell'articolo 25 delle stessa legge;

considerata l'importanza di rafforzare il dialogo tra i livelli parlamentari anche sugli aspetti di merito delle proposte e delle iniziative presentate dalla Commissione europea nel contesto del dialogo politico tra Parlamenti nazionali e Istituzioni dell'Unione europea e considerato che l'articolo 9 della legge 234 del 2012, disciplinando la partecipazione delle Camere al dialogo politico, nel comma 2, prevede espressamente che: "*I documenti (delle Camere) tengono conto di eventuali osservazioni e proposte formulate dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano ai sensi dell'articolo 24, comma 3, e dalle assemblee e dai consigli regionali e delle province autonome ai sensi dell'articolo 25";*

considerato che con la presente Comunicazione la Commissione europea intende supportare e incoraggiare uno sviluppo equilibrato dell'economia collaborativa fornendo alcune linee guida sull'applicazione del diritto europeo, compresa una definizione di economia collaborativa, che dovrebbero supportare gli Stati membri e i decisori politici ad intervenire in modo equilibrato e condiviso;

considerato che la *sharing economy* non può essere considerata un fenomeno estemporaneo, ma rappresenta una realtà, soprattutto in alcuni settori di mercato, con importanti prospettive di crescita sia economica che occupazionale e che il tema di come "guidarne" lo sviluppo è all'ordine del giorno dei decisori politici; si segnalano, in particolare, il parere del Comitato delle regioni "La dimensione locale e regionale dell'economia della condivisione" del 4 dicembre 2015 e la proposta di legge di iniziativa parlamentare n. 3564 "Disciplina delle piattaforme digitali per la condivisione di beni e servizi a disposizioni per la promozione dell'economia della condivisione", attualmente all'esame delle competenti commissioni parlamentari;

considerato che nella la Risoluzione della I Commissione Bilancio, Affari generali ed istituzionali ogg. n. 2037 del 26 gennaio 2016 sulla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni *Migliorare il mercato unico: maggiori opportunità per i cittadini e per le imprese, è stato evidenziato "(…) il ruolo che (la sharing economy) può rivestire in settori molto importanti per l'economia regionale quali il turismo (una quota molto rilevante delle piattaforme per la sharing economy opera proprio in questo settore), le produzioni agroalimentari ed i servizi alla persona (in particolare educativi e sociali)";*

considerata, infine, l'opportunità di partecipare, già in fase ascendente, al processo decisionale dell'Unione europea e ai negoziati che seguiranno sulla presente Comunicazione attraverso la formulazione di osservazioni e l'attivazione di tutti gli strumenti a disposizione delle Regioni.

a) Si esprime osservando quanto segue:

- l'economia collaborativa rappresenta un diverso modello economico che si sta affiancando a quelli tradizionali con una prospettiva di sviluppo, in termini di crescita economica e occupazionale, che impone adeguato approfondimento e attenzione da parte delle istituzioni e dei decisori politici ai diversi livelli. In linea generale, dunque**, si considera** positivamente l'attenzione da parte della Commissione europea che, dando seguito alla Strategia per il mercato unico presentata nel 2015, con questo documento inizia ad affrontare le problematiche, le criticità che la *sharing economy* pone, partendo però dal condivisibile assunto che si tratta di un fenomeno esistente, attualmente in forte crescita e con grandi potenzialità in termini di crescita economica e creazione di posti di lavoro, che devono essere sfruttate appieno. **Si segnala** in questo senso che dagli studi utilizzati dalla Commissione europea emerge che il settore dell'economia collaborativa sta crescendo rapidamente, acquisendo quote di mercato rilevanti in alcuni settori, e che nel 2015 i ricavi totali lordi nell'UE di piattaforme e prestatori di servizi di collaborazione sono stati stimati in 28 miliardi di euro che, secondo gli esperti sono destinati a crescere esponenzialmente in futuro. Con riferimento alla realtà italiana, alcuni recenti studi hanno provato a quantificare l'impatto economico dell'economia collaborativa stimando che nello stesso anno, in Italia, il giro di affari è stato di 3,5 miliardi destinati crescere in modo sensibile;

- **si segnala,** tuttavia, che i dati economici non possono "oscurare" anche le problematiche e le criticità connesse allo sviluppo della *sharing economy* e alla sua "convivenza" con le tradizionali attività economiche e soprattutto, con le normative che le regolano. Si evidenzia, infatti, l'importanza di trovare un punto di equilibrio tra l'esigenza di non ingessare attività che per loro stessa natura e per potersi sviluppare devono essere "trattate" dal legislatore in modo elastico, ed evitare, dall'altro lato che l'economia collaborativa diventi lo schermo per eludere l'applicazione delle regole a tutela dei lavoratori, dei cittadini e dei consumatori, ma anche dei tradizionali operatori economici che in alcuni settori, si pensi ad esempio al turismo e all'artigianato, potrebbero subire la concorrenza sleale di soggetti che dietro il "paravento" dell'economia collaborativa si trovino ad agire come prestatori di servizi "privati", senza essere quindi soggetti alle regole previste per gli operatori professionali;

- **si evidenzia** positivamente che la comunicazione, nel paragrafo 1, fornisce ai fini della corretta interpretazione delle indicazioni in essa contenute una prima definizione di *sharing economy* che "(…) *si riferisce ai 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. L'economia collaborativa coinvolge*

tre categorie di soggetti: i) i prestatori di servizi che condividono beni, risorse, tempo e/o competenze e possono essere sia privati che offrono servizi su base occasionale ("pari") sia prestatori di servizi nell'ambito della loro capacità professionale ("prestatori di servizi professionali"); ii) gli utenti di tali servizi; e iii) gli intermediari che mettono in comunicazione — attraverso una piattaforma online — i prestatori e utenti e che agevolano le transazioni tra di essi ("piattaforme di collaborazione"). Le transazioni dell'economia collaborativa generalmente non comportano un trasferimento di proprietà e possono essere effettuate a scopo di lucro o senza scopo di lucro". La definizione della Commissione europea, funzionale a fornire indicazioni su come applicare il corpus normativo europeo, infatti, fornisce anche indicazioni utili per i legislatori nazionali (e regionali) e sembra andare incontro ad una specifica richiesta del Comitato delle regioni che nel parere *"La dimensione locale e regionale dell'economia della condivisione"* del 4 dicembre 2015 segnalava l'importanza di studiare una definizione che ricomprendesse non solo gli aspetti commerciali e di consumo dell'economia collaborativa ma anche *"(…) gli approcci non commerciali e basati sui beni comuni (…)";*

- **si evidenzia** che la messa a disposizione di beni e servizi grazie al ricorso alle piattaforme di collaborazione ha consentito in questi anni la "nascita" di attività e iniziative assolutamente innovative, di tipologie di servizi irreperibili sul mercato tradizionale e di nuove tipologie di lavori. In questo senso il decisore politico è chiamato a supportare, attraverso la scelta delle modalità con le quali intervenire, l'elemento di innovazione che deriva dalla *sharing economy* e che in prospettiva potrebbe trasformare attività non professionali, spesso occasionali e con ricavi "modesti" per il privato/prestatore in future attività imprenditoriali a tutti gli effetti. Dall'altro lato però, soprattutto quando le tipologie di beni e servizi messe a disposizione "concorrono" con i settori economici tradizionali, è necessario individuare degli elementi di valutazione che consentano di distinguere le diverse situazioni e di gestirle in maniera adeguata;

- **si condivide** l'approccio della Comunicazione che sembra muoversi su due fronti: da un lato, stabilire una definizione e dei principi generali che costituiscano un adeguato strumento di demarcazione tra attività economica "professionale" e messa a disposizione di una prestazione e/o di un bene da parte di un privato nel contesto dell'economia collaborativa, grazie ad elementi di valutazione quali l'occasionalità della prestazione, la soglia di "fatturato annuo" oppure la molteplicità delle fonti di reddito del "privato" prestatore di servizi; dall'altro, affiancare un approccio di tipo settoriale che tenga conto del diverso impatto nei settori economici e a livello territoriale, a seconda del tessuto economico e sociale da cui queste iniziative prendono il via e si sviluppano. Pensiamo ad esempio al settore del turismo, al caso tipico di privati che mettono a disposizione una stanza o l'intera casa, e al diverso impatto che questa tipologia di servizio può avere sul territorio emiliano-romagnolo rispetto ad altre realtà. In quest'ottica, e in prospettiva, si evidenzia che la valutazione dell'impatto della *sharing economy* andrebbe effettuato anche sulla base dell'indotto che è capace di generare e pertanto si considera fondamentale la predisposizione di adeguati strumenti di monitoraggio, possibilmente

collegati con gli strumenti evidenziati nel paragrafo 3 della Comunicazione e che saranno attivati a livello europeo;

- **si evidenzia**, quindi, l'importanza di un intervento del legislatore, già a partire da quello europeo, che pur individuando alcuni principi comuni sia sufficientemente elastico da modulare poi gli interventi a seconda delle situazioni, evitando distorsioni a livello territoriale. A tal fine sarà particolarmente importante creare a livello nazionale, a partire dalle indicazioni della Commissione europea contenute nella Comunicazione, un tavolo di confronto tra Governo, regioni ed enti locali per affrontare un aspetto cruciale dell'economia collaborativa, ossia il rapporto nei diversi settori economici e territori con le attività tradizionali, e soprattutto la modalità di applicazione del corpus normativo vigente, che risulta particolarmente complesso e stratificato, anche alla luce delle competenze legislative che fanno capo tanto allo Stato quanto alle regioni. Si pensi al già citato settore del turismo e dell'offerta turistica, all'artigianato e alle professioni regolamentate. A titolo di mero esempio, attualmente chi esercita determinate attività e fornisce particolari servizi, deve essere in possesso, in base alla normativa nazionale di settore, di specifici requisiti tecnico-professionali;

- **si sottolinea,** infatti, il ruolo che i livelli territoriali di governo possono avere nell'intercettare, integrare e stimolare progetti nell'ambito dell'economia collaborativa, che possono rappresentare soluzioni efficaci a problemi, domande e istanze delle comunità di riferimento e costituire, allo stesso tempo, elementi di innovazione sociale e di arricchimento del patrimonio di capitale sociale delle comunità. In questo ambito, si richiama il parere del Comitato delle Regioni "La dimensione locale e regionale dell'economia della condivisione" del 4 dicembre 2015, che raccomanda che venga assicurata *"(…) una flessibilità sufficiente per soluzioni locali, nonché incentivazione di progetti pilota e della creazione di reti di città e regioni portatrici di buone pratiche nel campo dell'EdC, come ad esempio il progetto pilota Iniziativa per start up nell'economia della condivisione ("sharing economy")".*

- In conclusione, **si segnala** che una delle principali criticità per il legislatore che si trova ad affrontare la realtà dell'economia collaborativa è adottare regole di riferimento in grado, al contempo, di non frenare lo sviluppo di questi nuovi modelli economici e di tutelare la sicurezza e la salute dei consumatori garantendo certezza giuridica e condizioni di concorrenza adeguate, soprattutto in materia di fiscalità. Questo anche alla luce del fatto che la linea di demarcazione tra consumatore e prestatore di servizi, nel caso della *sharing economy*, tende a diventare molto sfumata.

b) Dispone l'invio della presente Risoluzione alla Giunta della Regione Emilia – Romagna, per garantire il massimo raccordo tra gli organi della Regione nello svolgimento delle rispettive attività e competenze, assegnate dalla legge e dal regolamento e invita la Giunta a trasmettere la presente Risoluzione al Governo e alla Conferenza delle regioni e delle province autonome, quali osservazioni ai fini della formazione della posizione italiana, ai sensi dell'articolo 24, comma 3 della legge n. 234 del 2012;

c) Dispone l'invio della presente Risoluzione, al Senato della Repubblica e alla Camera dei Deputati per l'inoltro alle competenti Commissioni parlamentari anche ai fini della formulazione dei documenti delle Camere nell'ambito della partecipazione al dialogo politico con le istituzioni dell'Unione europea ai sensi dell'articolo 9 della legge n. 234 del 2012;

d) Impegna la Giunta ad informare l'Assemblea legislativa sul seguito dato alle osservazioni della Regione Emilia-Romagna sulla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Un'agenda europea per l'economia collaborativa - COM(2016)356 final del 2 giugno 2016, sulle eventuali posizioni assunte dalla Regione a livello europeo e nazionale, con particolare attenzione a quelle assunte in sede di Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, nonché sugli ulteriori contributi della Regione al processo decisionale europeo;

e) Dispone inoltre l'invio della presente Risoluzione alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome e, per favorire la massima circolazione delle informazioni sulle attività di partecipazione alla fase ascendente, ai parlamentari europei eletti in Emilia – Romagna e ai membri emiliano – romagnoli del Comitato delle Regioni, al Network sussidiarietà del Comitato delle Regioni e alle Assemblee legislative regionali italiane ed europee.

Approvata a maggioranza dalla Commissione I Bilancio Affari generali ed istituzionali nella seduta del 27 luglio 2016.