

## **MOVIMENTO CONSUMATORI**

**Congresso Nazionale**  
**16/17 SETTEMBRE 2016 – ROMA-**

### **INDIRIZZI PROGRAMMATICI SUL PROGETTO ASSOCIATIVO 2016-2020**

#### **- I PRINCIPALI CAMPI D'AZIONE -**

Nell'ambito delle 'linee generali' degli indirizzi programmatici congressuali, considerata la storia e le specificità della nostra associazione, riteniamo possa agevolare il compito del Consiglio Direttivo nell'elaborazione del piano di azione dell'attività dei prossimi anni, focalizzare l'attenzione su alcuni capisaldi rispetto alle seguenti tematiche:

#### **A) ALIMENTAZIONE**

Vogliamo un'agricoltura locale, tradizionale, possibilmente biologica che rispecchi e recuperi il massimo della biodiversità possibile. Un'agricoltura che permetta a tutti i paesi di perseguire il diritto alla sovranità alimentare. Un'agroindustria che non consideri il cibo, prodotto, ma alimento. Una grande distribuzione organizzata che torni a essere quello per cui è nata, lasciando ad altri le derive legate alla ricerca del 'superprofitto' con la finanziarizzazione delle liquidità e le speculazioni immobiliari/urbanistiche. Vorremmo più rispetto per gli altri protagonisti della filiera: agricoltori e consumatori. I prezzi di acquisto dei prodotti dagli agricoltori sono quasi sempre targati sulla 'sopravvivenza' e non tengono in nessun conto strategie agroalimentari regionali e nazionali. Parallelamente vorremmo anche più rispetto per i consumatori. Siamo un paese in cui il 20% degli italiani è affetto da un'intolleranza alimentare (proteine del latte, glutammato, glutine)! Un paese in cui il diabete è ormai un 'problema sociale' enorme in termini di costi. Un paese in cui dobbiamo ormai impegnare risorse e energie pedagogiche per combattere un'obesità infantile senza precedenti che tocca un bambino su quattro, ma nel quale lo stato non detta nessuna regola pubblicitaria neanche in merito a merendine o snack strapieni di zuccheri e grassi.

Vorremo legare profondamente il problema salute a quello agricolo verso una chiara scelta verso l'agricoltura biologica certificata come modello, allo stato attuale, su cui puntare per tutta la superficie agraria utile italiana, che non è molta e, anche per questo, merita il top in termini di sicurezza alimentare e rispetto per la salute del suolo e degli operatori agricoli. Una Italia con una produzione agricola 100% biologica. Un sogno?

In realtà biologico, è anche un grande business che in questo momento rende bene. Infatti, nonostante questa recessione ormai decennale, in cui i consumi alimentari sono stati compressi, è un mercato che in Italia cresce costantemente, di anno in anno a due cifre e ci rende primi in Europa, come produzione. Di questa produzione è molto forte anche la domanda interna, segno che, quando possiamo, scegliamo biologico. Si consuma di meno, ma di maggiore qualità almeno in termini di assenza di 'chimica'. Una produzione agricola italiana 100% biologica dovrebbe, per forza, portare da ultimo anche ad un ulteriore margine per la diminuzione dei prezzi di questi prodotti rendendoli definitivamente accessibili a tutti.

Vorremmo che le città sopra i 300.000 mila abitanti si interrogassero sull'utilità di adottare un piano locale del cibo, come asset strategico di sostenibilità ambientale, ma soprattutto di una efficace logistica di filiera, per l'accessibilità delle produzioni locali da parte dei consumatori e dei

ristoratori, per lo sviluppo di una sana ristorazione collettiva scolastica e ospedaliera, e, perché no, come leva turistica enogastronomica di qualità.

Se la strada è quella delle produzioni agricole di qualità legate al territorio anche rispetto alla nostra straordinaria ricchezza enogastronomica regionale, se la strada è quella di valorizzare ogni impresa di produzione, trasformazione e distribuzione che intenda il prodotto alimentare nella sua intrinseca diversità da qualsiasi altro prodotto di consumo, e cioè un prodotto che noi consumiamo ingerendolo e trasformandolo in energia, non possiamo neanche prendere in considerazione il senso di consentire che in Europa e, molto peggio in Italia, si dia il via alla coltivazioni OGM. Non è solo per riaffermare il sacrosanto principio di precauzione in chiave 'salutistica', ma è soprattutto per preservare dalla rapacità della proprietà industriale la natura. E questo non solo perché si ritiene che la proprietà delle grandi corporation non debba estendersi anche alla sementi, ma principalmente perché porterebbe la natura a divenire sterile. Se le varietà 'brevettate' diventassero molto numerose, la natura diventerebbe sterile, cioè non più in grado di procrearsi se non con altri semi geneticamente modificati. Insomma ci 'giocheremmo' il presupposto per il controllo della sovranità alimentare e la biodiversità oltretutto perderemmo 'ai blocchi di partenza' la gara per ogni forma di democratizzazione delle politiche del cibo. Lottiamo invece perché l'agricoltura mondiale sia OGM free, anche nei mangimi a uso zootecnico, locale e diffusa, non in mano a pochi oligopoli che controllano dalle sementi alla scaffale la produzione degli alimenti. Vigilare sui continui tentativi di aggirare la forte avversione dell'opinione pubblica europea agli OGM con nuovi escamotage che giocano sulle definizioni normative non meno che con le bio tecnologie (i cosiddetti OGM 2.0). Gli OGM si coltivino a scopo di ricerca, possibilmente pubblica, ma non si pretenda di inserirli in produzione in Italia. Ammesso e non concesso che siano utili a qualcosa (non sarebbero dovuti essere la chiave di volta della lotta alla fame nel mondo?) nella coltivazione del mais o della soia, cosa ad oggi non ancora mai dimostrata a distanza di più di quindici anni di produzione su vastissima scala di monoculture, non sono sicuramente utili all'Italia e ai paesi europei del mediterraneo, anche dal punto di vista 'industriale'. L'Italia essendo piccola, molto montagnosa, con poca superficie, deve puntare su un'agricoltura di alta qualità legata alla biodiversità presente nella nostra penisola valorizzando i prodotti di ogni territorio le sue tradizioni di trasformazione, in maniera trasparente non può permettersi di puntare sulle monoculture su grandi estensioni. Dobbiamo accettarlo, riconoscendo che rimarremo un paese importatore di mangimi e foraggi.

Lavoriamo invece per creare valore aggiunto ai nostri prodotti agricoli e ai prodotti trasformati richiedendo l'adozione di disciplinari che traccino tutte le filiere agroalimentari e non solo quelle che sono già state oggetto di epidemie e scandali (come ad es. quella bovina). Garantire al consumatore la conoscenza dell'origine delle materie prime di ogni prodotto, disciplinando in maniera trasparente le importazioni che rendono possibile la produzione di molto del cosiddetto made in Italy.

Da ultimo dobbiamo lottare per sensibilizzare l'opinione pubblica e le nostre istituzioni perché portino forte in Europa l'esigenza di sottrarre alla speculazione finanziaria almeno uno specifico mercato, quello che gli speculatori chiamano con l'astratto nome di 'commodity', ma che per alcuni miliardi di cittadini prende il più concreto nome di soia, riso, mais. Dobbiamo ottenere l'introduzione del divieto di poter emettere e veicolare prodotti finanziari derivati che non abbiano esclusiva funzione assicurativa (per gli agricoltori). Che qualcuno soffra o muoia di fame perché uno 'speculatore' di Wall Street o di Londra si sta arricchendo in pochi minuti in maniera inconsiderabile ci sembra vada considerato a tutti gli effetti come un crimine contro l'umanità.

## **B) FARMACIE SALUTE**

In materia di salute, la nostra stella polare è la difesa dell'universalità del diritto di cura sancita dall'art. 32 della nostra Costituzione.

Universalità del diritto alla salute, significa che nessuno debba essere costretto a porsi un problema economico in relazione all'insorgere di una malattia.

E per difendere il carattere universale del diritto di accesso ai servizi sanitari occorrono fondamentalmente due cose:

- a) La sostenibilità del sistema sanitario pubblico
- b) L'uguaglianza dei livelli di assistenza su tutto il territorio nazionale

Per questa ragione abbiamo condiviso, ad esempio, le ragioni della diffusione dei farmaci generici/equivalenti e dei biosimilari, come strumenti di contenimento della spesa sanitaria e di allargamento dell'accesso alle cure, a parità di efficacia terapeutica per i pazienti.

Per gli stessi motivi continueremo a batterci per promuovere ogni iniziativa, anche normativa, finalizzata a

- recuperare livelli essenziali di assistenza ("LEA") uguali per tutti i cittadini a prescindere dalla Regione di residenza;
- contrastare la concezione aziendalistica del Servizio sanitario nazionale, presupposto della sua progressiva demolizione;
- superare quei conflitti di interesse che favoriscono il declino del Servizio sanitario pubblico in funzione di un "mercato" privato della salute;
- favorire la diffusione di farmaci equivalenti e biosimilari, in grado di contribuire ad ampliare l'accesso alle cure grazie al contenimento dei costi a carico del SSN.

Il valore sociale del principio di mutualità, in particolare in materia sanitaria, non può essere sostituito dalla delega ad un sistema di coperture assicurative, fonte di inaccettabile disuguaglianza in una logica di monetizzazione dei diritti.

Ci apprestiamo, inoltre, a sollecitare un'indagine dell'AGCM (Autorità Antitrust) finalizzata a chiarire le dinamiche di formazione del prezzo nel mercato dei farmaci destinati agli animali domestici, e a rimuovere le cause che attualmente impediscono ai medici veterinari di prescrivere il solo principio attivo.

## **C) LA GIUSTIZIA**

La giustizia in Italia è oggi una vera e propria emergenza. Purtroppo però è un'emergenza che dura ormai da decenni e non si contano le riforme e controriforme urgenti varate da governi di centro destra e di centro sinistra. Nessuna però ha, ad oggi centrato l'obiettivo di avere un accesso facile e una giustizia di qualità in tempi accettabili e mentre il governo vara l'ennesima "riforma", i tribunali italiani sono prossimi al collasso. In ogni settore del sistema giudiziario la situazione è critica e senza la manovalanza malpagata e senza contributi previdenziali di migliaia di 'giudici onorari' non di ruolo (VPO; GOT, GdP, ecc.), la macchina della giustizia si sarebbe già fermata da un pezzo. Dal civile all'amministrativo, dai giudici di pace alla cassazione, ovunque si discute di arretrati e inefficienze.

Nel corso degli anni gli interventi pensati per snellire gli arretrati e trovare soluzioni "alternative" ai tribunali hanno fallito. L'unico risultato tangibile è quello di una riduzione del "servizio" da un lato, causato dalle patologiche carenze di organico e della eccessiva onerosità e difficoltà di accesso

dall'altro, (aumento esponenziale del contributo unificato - la tassa che si deve versare per poter accedere alla giustizia-, filtri preventivi, ecc.).

I cittadini sono la vittima privilegiata di questo ingranaggio perverso perché si trovano a dover avere a che fare con una classe forense sempre meno professionalizzata, con gli organici degli uffici giudiziari ridotti al minimo e con giudici che per rispondere ai requisiti di produttività non riescono ad operare come dovrebbero.

Se la giustizia individuale è in una crisi profonda, la giustizia collettiva è quasi inesistente. Manca ancora oggi in Italia una legge seria ed efficace sulla class action risarcitoria e di conseguenza la quasi totalità dei torti collettivi rimane impunito. L'attuale normativa presenta infatti limiti e lacune che ne rendono estremamente difficoltoso l'utilizzo come dimostrato dalle pochissime azioni intraprese dall'entrata in vigore ad oggi. Solo per fare alcuni esempi. I costi sono eccessivamente elevati e i rischi per il soggetto che propone l'azione spesso sconsigliano di intraprendere questa strada; il meccanismo dell'adesione espressa è nella maggior parte dei casi inefficiente e porta spesso ad una situazione nella quale le pretese risarcitorie fatte valere nel giudizio sono inferiori al danno collettivo determinato. L'attuale normativa sulla class action, quindi, rappresenta uno strumento che non può servire allo scopo e per tale ragione MC si sta battendo e continuerà a battersi per una seria revisione della legge.

In questo scenario nel quale sia la giustizia individuale che quella collettiva mostrano tutti i loro limiti, le associazioni hanno armi ridotte. L'azione inibitoria è una di queste e se usata bene può portare a risultati notevoli. Movimento Consumatori ha in questi anni vinto molte difficili battaglie su questo terreno e continuerà a farlo. Ma l'azione inibitoria è uno strumento che per definizione non può andare oltre certi limiti. Anche in questo ambito, poi, i rischi e gli oneri sono di non poco conto per le associazioni promotrici. Si pensi, per fare solo un esempio, che anche per associazioni consumatori quando tutelano interessi collettivi devono sobbarcarsi i costi della giustizia (contributo unificato, ecc.). E' evidente come questo rappresenti una barriera di accesso alla giustizia non indifferente soprattutto per associazioni come le nostre che hanno dimensioni e strutture che non possono competere con le aziende multinazionali che molto spesso rappresentano le nostre controparti difese da collegi difensivi mastodontici.

Il quadro che abbiamo davanti, quindi, deve essere completamente ripensato. Non possiamo continuare a basare le riforme solo sull'emergenza ma sulla volontà di riportare la giustizia, e il cittadino, al centro del sistema con una visione di lungo periodo sapendo che se non si investe le cose non cambieranno (si pensi che l'ultimo concorso da cancelliere in Italia risale al 1999).

#### **D) LE CONCILIAZIONI E LE ADR**

La scelta del legislatore di inserire le adr nel codice del consumo è stato il vero punto d'arrivo del riconoscimento di un ruolo delle AACC nel sistema stragiudiziale (141 TER D.Lgs. 130/2015) frutto di 30 anni di negoziazione paritetica e che è passata per il riconoscimento delle NP come best practice europea e per la successiva costruzione del percorso della direttiva 11/2015 recepita in Italia con il D.lgs. 130/2015.

La Nuova Paritetica non può e non deve essere considerata la "riserva indiana" del consumerismo ma uno degli strumenti a tutela dei diritti dei consumatori insieme all'assistenza ed alle azioni giudiziarie.

Ma oggi la vera sfida è scegliere se mantenere una NP di tipo esclusivamente residuale rispetto ai sistemi ADR delle Autorità regolatorie e degli (eventuali) organismi privati di ADR (Corecom e conciliazione on line) oppure tentare di uscire dal "ghetto" del 141 ter e riportare la NP come originale tentativo di autoregolazione tra parti.

La stessa presenza del 141 ter del Codice del consumo per la NP può essere vista sia come una grande occasione di sviluppo che come un'imbragatura per l'autonomia delle parti di porsi delle regole comuni (cd autoregolazione).

Più che mantenere il ruolo della NP come bandiera da sventolare nelle sedi istituzionali per rivendicare spiccioli di contributi, si deve tentare un rilancio basato su una doppia direttrice e cioè:

- a) rivendicare gli stessi strumenti normativi e regolamentari delle altre ADR
- b) valorizzare l'originale schema della autoregolazione pattuita tra parti e che rappresenta un'importante specificità ed il pieno recepimento dei valori e dei segnali che la UE sta lanciando come elemento di sviluppo della autonomia ed in particolare del compito sociale delle AACC.

Brevemente riassumiamo quali sono le regole della negoziazione paritetica:

- Protocollo d'intesa, Regolamento e Commissione (ORGANISMO)
- Assenza del terzo facilitatore
- gratuità (o poca onerosità)
- realizzazione dell'autoregolazione ed autonomia decisionale delle parti

Principio base di rilancio è rappresentato dal fatto che la conciliazione paritetica deve avere concretamente la stessa dignità delle altre adr il che si traduce in:

- stessa strumentazione e stessa garanzia delle altre adr ma anche le stesse forme di controllo effettivo da parte degli organi deputati;
- applicazione dell'art.141 bis sulla remunerazione a prescindere dal risultato anche alle paritetiche e che garantisce la neutralità del sistema conciliativo;
- stessi strumenti di incisività rispetto alle conciliazioni cd universali (ad esempio Servizio Conciliazione AEEGSI può essere chiamato a partecipare anche il terzo distributore diversamente dalla paritetica);
- utilizzazione dello stesso patrimonio informativo tra le parti (riduzione dell'asimmetria informativa);
- correttivo legislativo del Ruolo "strabico" delle autorità amministrative di settore regolatorie e con attività (o non attività) nelle adr - Esempi AEEGSI, Autorità trasporti ed Agcom;
- conferma dell'introduzione della obbligatorietà della domanda di conciliazione come condizione di procedibilità della domanda giudiziale e sviluppo contestuale della NP;
- armonizzazione della normativa sulla mediazione con le adr (in particolare la paritetica) ad esempio sulla efficacia esecutiva dell'accordo conciliativo;
- le small claims e relative implicazioni sul settore giustizia e tutela dei consumatori.

Concludendo, le ADR devono essere considerate un vero e proprio **STRUMENTO DI CULTURA consumerista** (**uno dei molti strumenti**) e non solo risoluzione (residuale) di una **PATOLOGIA DEI RAPPORTI DI CONSUMO** con ciò invertendo la deriva isolazionista nella quale si sta "ghettizzando" il movimento consumerista.

## **E) SHARING ECONOMY**

### **OPPORTUNITÀ O CONDIVISIONE DELLE BRICIOLE?**

Movimento Consumatori è da sempre in prima linea nella tutela del consumatore non solo nelle forme di commercio tradizionale, ma anche nelle nuove forme di economia.

Oggi, grazie allo sviluppo di internet e alle nuove tecnologie che stanno accompagnando la crescita esponenziale dell'*ecommerce*, tra i nuovi modelli emerge quella che viene comunemente definita "*sharing economy*".

L'"economia della condivisione" o "consumo collaborativo" è un sistema dove non occorre possedere beni e i servizi, li si usa solo quando se ne ha bisogno, noleggiando e pagando in proporzione all'utilizzo<sup>1</sup>, con l'aiuto delle tecnologie digitali (in particolare *tablet* e *smart phone*) che interagiscono con *app* su piattaforme internet gestite da soggetti terzi.

Quando si parla di condivisione di quello che non tutti possono avere, come auto e case in luoghi turistici, specialmente in un contesto di crisi e in un logico abbattimento degli istinti di consumismo compulsivo, questo modello si presta ad essere considerato una modalità di abbattimento del mito della proprietà, in un'anticamera di "comunismo digitale" ("*The Guardian*")<sup>2</sup>.

Il fenomeno è infatti interessante sotto il profilo della prospettiva di riutilizzo e sfruttamento a pieno dei beni che già in circolazione<sup>3</sup> ed offre prospettive non soltanto a imprenditori privati, tra cui "start up" monopolisti od oligopolisti della rete della Silicon Valley, ma anche a gestori pubblici e soggetti che operano nel *no profit*.

Cosa si condivide?

Il mercato si è finora sviluppato soprattutto nella "condivisione" di beni di proprietà di maggior valore, ovvero immobili (dalla seconda casa, v. modello AirBnB<sup>4</sup>, a spazi di lavoro, cd. *coworking*) e automobili (v. Uber, BlaBlaCar, Zipcar), vale a dire beni che nel presente contesto di crisi economica sono sempre meno alla portata di tutti.

Il concetto talvolta viene utilizzato impropriamente e sfuma in altre forme più tradizionali di commercio, agevolate dai *social media* e dall'esistenza di vetrine virtuali, come ad esempio nel caso della ristorazione a domicilio (cd. "*social dining*"<sup>5</sup>) o nella vendita di alimenti online<sup>6</sup>, baratto, prestito, noleggio e donazione.

Proprio in ambito di mobilità, come si vedrà, nel presente scenario di crisi economica e di difficoltà per l'acquisto di automobili, le tecnologie aprono

---

<sup>1</sup> La definizione stessa di *sharing economy*, o come viene definita dalla proposta di legge 3564 "economia della condivisione", riveste un ruolo centrale perché è basandosi su essa che si distingueranno le piattaforme di *sharing economy* da quelle che non lo sono e, di conseguenza, si stabilirà chi è soggetto alle norme prescritte dalla futura legge e chi no. La questione, anche a livello internazionale è aperta e fonte di dibattito. Per questi motivi, tra l'altro, si sono sviluppate una varietà di definizioni parallele: da "*peer economy*" a "**economia collaborativa**", da "**economia on-demand**" a "**consumo collaborativo**". Termini a volte usati in modo intercambiabile, ma che indicano in realtà cose molto diverse

<sup>2</sup> Cfr. FEDERICO RAMPINI, "*L'età del caos*", Mondadori, 2015

<sup>3</sup> Cfr. MARTA MAINIERI "*Collaboriamo!*" Hoepli, 2013

<sup>4</sup> "Airbnb" è un portale online che mette in contatto persone in ricerca di un alloggio o di una camera per brevi periodi con persone che dispongono uno spazio extra da affittare, generalmente privati. E' gestito dall'omonima società, fondata nel 2008 e con sede a San Francisco.

<sup>5</sup> Cfr. es. [www.gnammo.it](http://www.gnammo.it): "*mangia a casa di...*" Utenti privati mettono a disposizione la propria cucina offrendo cene a domicilio tramite portali internet.

<sup>6</sup> Cfr. es. [www.lanostrana.it](http://www.lanostrana.it): il gestore del sito vende a chilometro zero ortaggi la cui crescita può essere seguita a distanza dal consumatore finale fino alla maturazione e alla consegna. L'idea di fondo consiste nel mettere il consumatore privato al centro delle scelte produttive di una piccola azienda agricola.

prospettive economiche per soggetti che operano nel “profit”, ma anche opportunità per favorire il trasporto pubblico locale e iniziative *no profit* e altruistiche (es. cd. “*ticket crossing*”, ovvero condivisione di titoli di viaggio non ancora scaduti alle fermate degli autobus o la cd. “banca del tempo”<sup>7</sup>), così come orientate alla tutela dell’ambiente e alla mobilità sostenibile (es. nel caso del “*bike sharing*”).

Ma quando non si tratta di semplice condivisione di spese potrebbe anche sfociare in una nuova pericolosa forma di capitalismo<sup>8</sup>, con l’effetto di abbassamento del livello di tutela del consumatore.

Per meglio comprendere quale potrebbero essere opportunità e rischi per i consumatori e, di conseguenza il ruolo del Movimento Consumatori, è necessario analizzare le varie forme di *sharing economy*, considerando due fattori: la proprietà dei beni in condivisione e il ruolo dei *players*, in particolare in ambito di condivisione di mezzi di trasporto.

## **1. Le diverse forme di “car sharing”: la proprietà dei mezzi**

### **1.1. Dal *car sharing* pubblico a quello privato**

Nel caso di condivisione di automobili, il settore dove il business è esploso, tra le prime esperienze “Car city club”, che nasce “apripista” a Torino nel 2002: auto “made in italy” (Fiat) con azionista di maggioranza la società che gestisce il servizio pubblico di TPL. Iniziative analoghe si sono sviluppate a seguito di finanziamenti del Ministero dell’Ambiente nei primi anni 2000 della piattaforma “Iniziativa Car sharing”, a seguito della quale sorsero una decina di operatori locali prevalentemente società miste pubbliche e private che gestivano piccole flotte<sup>9</sup>.

In questo caso è il pubblico che gestisce il *car sharing*, un sistema di trasporto alternativo al TPL, con flotta di auto (anche elettriche) da parcheggiare in stazioni sul territorio e caricare quando elettriche “alla spina”. La potenzialità di questo modello è rafforzata dalla possibilità di utilizzare la tessera abbonamento ricaricabile che permette la fruizione del Trasporto Pubblico Locale (abbonamento urbano ed extraurbano). Una vera alternativa – ma non alla portata di tutti (!) – al tradizionale TPL, la forma di condivisione per eccellenza.

Ma ecco che, anche grazie alle sperimentazioni pubbliche, arriva la competizione, scendono in campo negli Stati Uniti ZipCar e qui Car2go<sup>10</sup> e Enjoy<sup>11</sup>, società di

---

<sup>7</sup> Associazione che si basa sullo scambio gratuito del tempo, su un modello nato nel Regno Unito negli anni ’80, già forma di economia alternativa, diffusa anche in Italia a partire dalla fine degli anni ’80, grazie alla quale gli aderenti mettono reciprocamente a disposizione le proprie competenze in forma gratuita.

<sup>8</sup> Mainieri, cit., p. 6: “*La crescita di questi servizi in questi ultimi anni si deve anche ai grandi investimenti dei fondi di ‘venture capitalist’ americani che scommettono sui servizi collaborativi digitali e che alla fine del 2011 avevano erogato fondi per 400 milioni, contro i 22 milioni del 2009*”.

<sup>9</sup> Cfr. CARLO IACOVINI “*Car Sharing. Come la sharing economy cambia la nostra mobilità.*” Edizioni Ambiente, 2014

<sup>10</sup> Nel 2013 AVIS ha acquisito Zipcar, la più importante azienda, statunitense fondata a Boston nel 2000. Nel 2013 contava 760 mila clienti nel mondo.

<sup>11</sup> Enjoy è una società italiana, del gruppo ENI, sesto gruppo petrolifero mondiale, prima tra le aziende italiane, per il 30% dello Stato. Partner sono Trenitalia e Fiat.

noleggio che operano nella modalità “*free floating*” (“parcheggia dove vuoi”) con possibilità di trovare l’auto tramite il sistema GPS accessibile dallo *smart phone*. Si diffonde una flotta di Smart (Mercedes) e Cinquecento (FCA), con un forte ritorno anche per il settore *automotive*, notoriamente in crisi in questo periodo per la contrazione delle vendite<sup>12</sup>.

A Torino, a fronte di 122 auto del Car City Club reperibili presso le stazioni, oggi Car2Go (in 5 città dal 2014 in Italia, lanciata da Daimler nel 2008 in Germania) conta 450 smart ed Enjoy 246 Cinquecento che “fluttuano” in città.

Ed è in questo quadro la notizia di fine luglio: “*il car sharing pubblico battuto dai privati*”, *Gtt liquida la società*”. E’ evidente che il pubblico non è competitivo quando scendono in campo i privati, specialmente nel contesto dei trasporti, dove le risorse non sono sufficienti neanche per la gestione del TPL (che non è un’altra forma di condivisione?).

Ma nel “*car sharing privato*”, è lecito parlare di “condivisione”?

Di chi è la proprietà delle auto?

Non dei privati, non pubblica. Non si parli di “condivisione”, è semplicemente un “noleggio”<sup>13</sup>. Niente di nuovo, se non che *smart phone* e internet lo rendono più semplice... e redditizio, perché le auto, se il modello si sviluppa, non stanno mai ferme. Nessun altruismo, qualche beneficio per il trasporto pubblico (corrispettivo annuale a favore del Comune per accesso alle zone traffico limitato e parcheggi nelle aree a pagamento). E non un servizio che potrebbe competere con il TPL.

E’ comunque gestito un ritorno al pubblico, grazie alla somma corrisposta annualmente dal gestore al comune, come abbonamento per sosta e transiti<sup>14</sup>.

## 1.2. Il “*car pooling*”

Rientra più propriamente nella condivisione il servizio pubblicizzato ad esempio dalla piattaforma “*blablacar*”<sup>15</sup> che, nella modalità del “*car pooling*”, mette in contatto automobilisti con posti liberi a bordo delle proprie auto con persone in cerca di un passaggio che viaggiano nella stessa direzione, con condivisione delle spese di trasporto senza finalità di lucro.

In questo caso la proprietà del mezzo di trasporto è del privato che, proprio grazie alla piattaforma, viene posto in condizione di risparmiare sui costi dividendoli con chi trasporta.

## 1.3. Il modello “UBER”

Diverso, e più complesso, il caso UBER.

---

<sup>12</sup> In America il picco della crisi è stato toccato nel 2009 con una contrazione del 40% delle vendite da parte delle imprese che, come noto, sono state salvate grazie ad enormi finanziamenti messi a disposizione dal governo.

<sup>13</sup> Diversa forma di noleggio è quella diffusa negli Stati Uniti da “*RalayRides*”, servizio che mette in contatto i proprietari di auto con chi ha bisogno di noleggiarne una.

<sup>14</sup> A Milano 1200 euro annui. Il costo per l’utente è di €0,29 al minuto di utilizzo.

<sup>15</sup> BlaBlaCar è una società francese che opera tramite il sito [www.blablacar.it](http://www.blablacar.it), “community per i viaggi in auto condivisi”.

Tra i padroni della rete della Silicon Valley, UBER è una start up che ha raccolto capitali per decine di miliardi di dollari<sup>16</sup>, che presta un'attività di trasporto senza mezzi propri, solo attraverso le tecnologie digitali e grazie ai privati che mettono a disposizione la propria auto, la guidano, ne curano la manutenzione e sostengono tutte le relative spese.

Anche qui si stava configurando l'ennesima sconfitta del pubblico, fino allo stop del Tribunale di Milano che ne ha inibito in Italia l'attività in quanto in contrasto con la normativa vigente<sup>17</sup>. Fino a un attimo prima il nuovo sistema, forte di tariffe super concorrenziali rispetto a quelle dei taxisti, stava davvero mettendo in crisi il servizio tradizionale reso dai taxi, forse facilitando finalmente una liberalizzazione che lo Stato mai è riuscito a realizzare.

Ma a vantaggio di chi?

Non certo del "prosumer", il "driver", taxista improvvisato che sostanzialmente prestava la propria attività con profitti quasi inesistenti, assumendo tutti i rischi (compreso quello di prestare un servizio illegale, in quanto in violazione della l. 21/1992, e per il quale non opera la copertura assicurativa).

E certamente a vantaggio di UBER che approfittava del lavoro "low cost" della rete capillare dei *driver*, senza la necessità di investire in un parco mezzi, utilizzando clausole di esonero di responsabilità e senza sedi operative<sup>18</sup>.

A vantaggio dei consumatori?

Senza dubbio per il fatto che gli utenti pagavano tariffe dimezzate rispetto a quelle dei tassisti. Ma con qualche dubbio per quanto riguarda la sicurezza, minore da quella garantita dal servizio reso dai tassisti, tenuti a rispettare turni, sottoposti a un controlli sul tasso alcolemico e coperti da (care) polizze assicurative.

## 2. I "players" e la definizione di "prosumer"

E' proprio l'entrata in scena della nuova figura del "*prosumer*", ibrido tra un consumatore e un professionista, o "professionista di Serie b", che crea

---

<sup>16</sup> Recentemente è stata pubblicata la notizia di un investimento di 3,5 miliardi di un Fondo Sovrano di Investimento saudita in UBER Technologies. Cfr. <http://www.ilsole24ore.com/art/finanza-e-mercati/2016-06-02/uber-fondo-saudita-investe-35-miliardi-dollari-075919.shtml?uuiid=ADB9jZU>. Dopo l'avvio ha raccolto 49,5 milioni di dollari dai più importanti fondi di investimento, quali Goldman Sachs e Benchmark. Nel 2013 Google ha finanziato Uber per 250 milioni di dollari.

<sup>17</sup> Nel 2015 l'associazione Movimento Consumatori ha presentato un esposto contro UBER prima delle ordinanze del Tribunale di Milano che hanno vietato il servizio Uber Pop (<http://www.movimentoconsumatori.it/notizie/3880/uber-mc-presenta-un-esposto-allantitrust-per-pratiche-commerciali-scorrette.html>). Il Tribunale di Milano, con Ordinanza del 9 luglio 2015 emessa a seguito di ricorso di associazione di categoria di tassisti, ha confermato la precedente ordinanza con la quale è stata inibita alla società californiana l'attività cd. "uberpop".

<sup>18</sup> Robert Reich, uno dei più autorevoli esponenti della sinistra americana e che insegna all'Università di Berkeley, sostiene che la *sharing economy* sia parte di un'evoluzione generale verso un capitalismo sempre più segnato dallo sfruttamento e dalle diseguaglianze, in una forma di "condivisione delle briciole", a completamento del processo di delocalizzazione, scorporando mansioni all'esterno e trasformando il lavoro dipendente in una parcellizzazione di prestatori di lavoro occasionale, nei quali sono scaricati incertezze e rischi

complicazioni nel tradizionale rapporto, disciplinato dal Codice del Consumo, compresa tutta la normativa sull'e-commerce recentemente modificata dall'entrata in vigore del d.lgs. 21/2014, tra i *players* tradizionali, il Consumatore e il Professionista.

E' un consumatore?

Se trae un reddito dall'attività, si direbbe di no (nel caso di UBER ad esempio il *driver* non trasporta a titolo gratuito).

E' sempre un professionista secondo la definizione di Professionista contenuta nel Codice del Consumo (*"la persona fisica o giuridica che agisce nell'esercizio della propria attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o professionale, ovvero un suo intermediario"*)? Anche quando semplicemente, magari tramite una piattaforma, condivide i costi che sostiene (ad esempio per un viaggio, come nel caso di BlaBlaCar)?

Su questi aspetti dovrà intervenire il Legislatore, distinguendo dal tipo di attività e verificando se quest'ultima sia svolta nel rispetto della normativa specifica del settore (si pensi non soltanto al trasporto pubblico, ma anche, cambiando scenario, a tutta la normativa in materia di alimentazione applicabile nella ristorazione o agli obblighi imposti a coloro che svolgono attività alberghiera).

Lasciando ad altri considerazioni su altri delicati aspetti quali quelli fiscali, di tutela della privacy e di tutela del lavoratore/prosumer, che pur rientrano, magari indirettamente, nella tutela del consumatore, oggi la proposta di legge n. 3564 sulla *"disciplina delle piattaforme digitali per la condivisione di beni e servizi e disposizioni per la promozione dell'economia della condivisione"*, su cui MC ha formulato insieme a Cittadinanzattiva le proprie osservazioni attingendo dalle Linee guida della Commissione Europea sulla materia (successive alla proposta), in maniera del tutto sorprendente omette ogni richiamo al Codice del Consumo al quale deve essere necessariamente coordinata.

Si pensi in particolare nel rapporto *"triangolare"* tra i *players*, ovvero gestore della piattaforma, *"prosumer"* e consumatore finale, alla responsabilità dei primi due nei confronti del terzo.

E' evidente che il *"soggetto forte"*, con capacità finanziaria e gestionale, è nella maggior parte dei casi il primo e non il secondo: clausole che scaricano la responsabilità in caso di danni alla persona o cose o in caso in generale di inadempimento sul *"prosumer"* non possono che danneggiare il consumatore finale che può trovarsi – specialmente nel caso in cui la controparte operi all'estero – in grave difficoltà a far valere i propri diritti<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Anche la Commissione Europea con la *"Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al comitato delle Regioni"* del 2 giugno 2016 ha posto in evidenza tale aspetto, laddove ha correttamente evidenziato che *"un elemento importante per valutare se un requisito di accesso al mercato è necessario, giustificato e proporzionato, può essere quello di stabilire se i servizi sono offerti da professionisti o da privati a titolo occasionale. Una specificità dell'economia collaborativa è che tra i prestatori di servizi sono spesso privati che offrono beni o servizi su base occasionale e 'tra pari' (peer-to-peer). Allo stesso tempo più spesso micro-imprenditori e piccole imprese usano piattaforme di collaborazione. La normativa dell'UE non stabilisce esplicitamente in quale momento un 'pari' diventa un prestatore di servizi professionali nell'economia collaborativa"*, rilevando che *"alcuni Stati membri definiscono come servizi professionali i servizi forniti dietro retribuzione, mentre i servizi tra pari si basano sul semplice rimborso dei costi sostenuti dal prestatore di servizi. Altri Stati membri operano questa distinzione utilizzando delle soglie. Tali soglie sono determinate su base settoriale, tenendo conto del livello di reddito generato o dalla regolarità con cui si fornisce"*

A nostro avviso il “*prosumer*”, se esercita in maniera continuativa un’attività commerciale sottoposta a tassazione come quella di un lavoro autonomo<sup>20</sup>, come previsto dalla proposta di legge, non potrebbe non essere considerato un professionista (non solo nel caso in cui presti un servizio di trasporto, ma anche ad esempio quando conceda in locazione un proprio immobile o fornisca abitualmente un servizio di ristorazione presso la propria abitazione), con tutte le conseguenze che ciò comporta nel quadro della tutela del consumatore finale.

Diversa l’ipotesi in cui – tornando a un concetto più “etico” di condivisione – lo stesso condivida senza scopo di lucro i propri beni o servizi, davvero nell’alveo e nelle finalità della condivisione di propri beni, perché in questo caso, se c’è soltanto una divisione delle spese (nella forma “*peer to peer*”).

Tra le due ipotesi resta critica la via di mezzo, ovvero l’ipotesi in cui l’attività viene prestata dal *prosumer* in maniera occasionale e non abituale, ovvero, semplicemente sfruttando le nuove tecnologie messe a disposizione del gestore della piattaforma. In questa ipotesi si potrebbe ipotizzare che lo stesso non sia assimilabile al professionista e che il rapporto con il consumatore finale rientri nella categoria dei contratti tra consumatori (cd. “*consumer to consumer*”, “C2C”). Ne conseguirebbe la problematica e critica inapplicabilità delle disposizioni del codice del consumo (destinate ai contratti “B2C”) con minor tutela del consumatore finale al quale è trasferito il godimento del bene o che è il destinatario del servizio.

In questa ipotesi parrebbe ineludibile un rafforzamento della tutela del consumatore nei confronti del gestore della piattaforma che presta l’attività di intermediazione tra la domanda e l’offerta e che non potrebbe essere sottratto ad obblighi di vigilanza nei confronti del *prosumer* “occasionale”, con conseguente responsabilità nei confronti del consumatore finale.

### **3. Il ruolo del Movimento Consumatori**

In questo contesto un’associazione dei consumatori è chiamata a collaborare con il Legislatore nel consolidamento dei diritti individuali e collettivi dei consumatori che sono allettati dalla rete dalle nuove forme di scambio e forme di aggregazioni virtuali, talvolta attraverso forme di marketing aggressive e che configurano pratiche commerciali scorrette e violazioni della normativa prevista in materia di clausole vessatorie.

Dovrà essere svolta un’attenta attività di verifica specialmente nei confronti dei soggetti “profit” che esercitano l’attività di intermediazione tra la domanda e

---

*il servizio. Al di sotto di tali soglie, i prestatori di servizio sono di solito soggetti a requisiti meno restrittivi. Le soglie, stabilite in modo ragionevole, possono rappresentare un criterio utile e possono contribuire a creare un quadro normativo chiaro a beneficio dei prestatori di servizio non professionali.”*

<sup>20</sup> La stessa proposta di legge all’art. 5 (Fiscaltà) prevede non soltanto un “reddito percepito” (quindi un’entrata da lavoro autonomo) ma anche l’applicazione in caso di redditi superiori a 10.000 euro di imposte da lavoro autonomo (presumibilmente a seguito di apertura di Partita Iva), dunque potenzialmente redditi assimilabili a quelli che possono essere percepiti attraverso un’attività imprenditoriale e commerciale.

l'offerta di prodotti e servizi in condivisione, con l'avvio di azioni inibitorie e segnalazioni di comportamenti illegittimi alle autorità di vigilanza.

Allo stesso tempo Movimento Consumatori dovrà infine poter offrire il proprio contributo nella valorizzazione delle esperienze virtuose, messe in pratica da operatori privati come pubblici e del terzo settore, in particolare laddove le esperienze di condivisione si traducano in effettiva aggregazione sociale e favoriscano il servizio pubblico.