

CAMERA DEI DEPUTATI

PROPOSTA DI LEGGE

N. 2079

D'INIZIATIVA DEL DEPUTATO **PELLICANI**

Modifica all'articolo 4 del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96, in materia di regime fiscale delle locazioni brevi, e altre disposizioni concernenti le locazioni turistiche

Presentata il 20 agosto 2019

ONOREVOLI COLLEGHI! - Il problema della regolamentazione dei flussi turistici, in particolare nelle città d'arte, rappresenta ormai un problema non più rinviabile, che va affrontato sotto diversi aspetti. Il tema emerge con chiarezza nella ricerca Banca d'Italia "Turismo in Italia" presentata a dicembre scorso secondo cui il problema del "sovratourismo" (*overtourism*) sta assumendo dimensioni sempre più rilevanti.

L'elevata concentrazione di turisti in determinate località – quando non adeguatamente gestita – tende a generare ricadute negative sulle comunità locali (sovraffollamento dei centri storici e dei mezzi pubblici; spopolamento degli stessi centri storici; innalzamento del costo della vita; problemi di ordine pubblico e di rispetto del decoro e violazioni di norme e regolamenti). Numerosi organi di stampa hanno evidenziato, negli ultimi anni, problemi di questo genere in particolare in città d'arte come Venezia, Barcellona, Roma e Firenze.

Secondo i dati Infodata de *Il Sole 24Ore* emerge che a fine giugno 2019 erano disponibili sul portale *on line* Airbnb 416.701 alloggi in Italia (oltre 1.800.000 posti letto), con una crescita esponenziale che non accenna a fermarsi (19.387 in più da agosto 2018 e ben 193.915 in più da agosto 2016). E ai numeri presenti su Airbnb vanno parzialmente sommati quelli presenti in altre piattaforme meno note ma pur sempre molto utilizzate come Homeaway e Housetrip.

Se compariamo queste cifre con le strutture registrate nella banca dati «Alloggiati *Web*» della Polizia di Stato, cui tutti gli *host* che affittano avvalendosi delle diverse piattaforme *on line* devono comunicare le generalità delle persone alloggiate, vediamo che esse sono solo 195.572 (al 31 dicembre 2018). Si può affermare, dunque, che esistono oltre 220.000 alloggi che sfuggono ai controlli.

La presente proposta di legge è volta a regolamentare l'afflusso turistico, al fine di limitare il sovraffollamento cittadino, attraverso la concessione di poteri ai sindaci, valorizzando il patrimonio artistico e culturale che il nostro Paese ha a disposizione e contrastando lo spopolamento dei centri

storici affetti dalla sregolata trasformazione del patrimonio residenziale abitativo in alloggi turistici. Inoltre la proposta si prefigge di riportare nell'alveo dell'attività di impresa tutte quelle situazioni che si celano nell'area grigia della realtà degli affittacamere senza tuttavia danneggiare coloro che ricavano forme integrative del reddito dalla locazione di un appartamento a loro disposizione, tentando così di sopravvivere alla crisi economica della nostra epoca e per riuscire ad avere un'integrazione al reddito così da mantenere la propria residenza nelle zone storiche delle città. Del resto la *platform-economy* sta cambiando radicalmente alcuni importanti settori economici a partite dall'economia turistica ed è importante intervenire perché il suo sviluppo abbia ricadute positive per il più alto numero di persone.

In termini assoluti l'offerta è più alta nelle città più grandi: 29.000 appartamenti a Roma, 17.000 a Milano, 11.000 a Firenze e 8.000 a Venezia e a Napoli. Quest'ultimo numero diventa interessante se comparato con il numero di abitanti, poiché le due città hanno più o meno lo stesso numero di alloggi sul portale Airbnb ma il capoluogo veneto ha poco più di 261.000 abitanti contro gli oltre 972.000 di quello campano. La media nazionale di alloggi in affitto sul portale Airbnb ogni 1.000 abitazioni è di 15,93. Ma in alcune città storiche i numeri sono ben diversi: a Venezia nel giro di pochi anni il processo che ha portato alla trasformazione del patrimonio residenziale abitativo in alloggi turistici ha subito una forte accelerazione

Sono inoltre attività economiche a tutti gli effetti più della metà degli annunci sul portale Airbnb: nel sito, infatti, sono pubblicati annunci da persone che amministrano più alloggi, con casi limite di soggetti che gestiscono più di 4.000 alloggi.

Gli alloggi sono concentrati soprattutto nelle grandi città e nelle principali località turistiche, dove è maggiore la disponibilità di esercizi ufficiali.

Quasi due terzi degli annunci si riferisce ad alloggi disponibili per oltre sei mesi l'anno e pertanto non si tratterebbe di attività occasionali.

In questo modo vengono eluse le norme poste a tutela del cliente, dei lavoratori, della collettività e del mercato.

Si pone, inoltre, con tutta evidenza un problema di evasione fiscale e di concorrenza sleale, che danneggia tanto le imprese turistiche tradizionali quanto coloro che gestiscono in modo corretto le nuove forme di accoglienza.

Occorre definire con urgenza un insieme minimo di regole, che deve essere rispettato da tutti gli alloggi turistici, compresi quelli «venduti» con la formula delle locazioni brevi.

Già da diversi anni le più importanti destinazioni internazionali con maggior affluenza turistica si sono dotate di una regolamentazione per arginare il fenomeno dell'*overtourism* tesa a limitare i flussi di visitatori e tutelare l'ambiente e gli abitanti. A titolo esemplificativo a Parigi e in molte città francesi è previsto un periodo massimo annuale di affitto pari a 120 giorni, con l'obbligo di registrazione per tutti gli *host* e da gennaio 2020 scatterà l'obbligo, per le piattaforme di *sharing accommodation*, di trasmissione del ricavo di ogni *host* all'amministrazione finanziaria; a Barcellona e a Berlino vige l'obbligo di registrazione per tutte le proprietà; ad Amsterdam ogni appartamento non può essere affittato per più di 30 giorni all'anno; a Ginevra il limite è di 60 giorni per anno; a Londra e Madrid di 90 giorni per anno; a New York: i singoli contratti di affitto non possono avere durata inferiore a 30 giorni se non si è in possesso di una licenza di tipo alberghiero.

In Italia finora si è intervenuti prevalentemente per rimuovere condizioni di vantaggio fiscale per le nuove piattaforme nel comparto ricettivo rispetto agli operatori più tradizionali. In particolare, è stata introdotta una tassazione del 21 per cento con cedolare secca per gli affitti brevi, ovvero per la tipologia di locazioni sovente intermedie dalle piattaforme online.

La presente proposta di legge, pertanto, interviene, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, sul regime

fiscale delle locazioni brevi di cui all'articolo 4, del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96, al fine di porre un argine all'utilizzo fraudolento e di proteggere i consumatori, le comunità e il mercato.

In particolare il comma 1 dell'articolo 1 interviene, con la lettera a) sull'attuale comma 3-bis il quale rinvia la definizione dei criteri in base ai quali l'attività di locazione si presume svolta in forma imprenditoriale ad un successivo regolamento che non è stato ancora emanato. Ed è proprio questa individuazione di criteri che permetterebbe di distinguere l'attività che verrebbe tassata come imprenditoriale dalle altre forme di affittanza turistica effettuate in modo saltuario che beneficerebbero della tassazione più favorevole. Questo al fine di creare un sottobosco di attività che in maniera anticoncorrenziale ricevono benefici fiscali a scapito di altre attività recettive sottoposte a maggiori controlli e maggiori oneri.

Pertanto la presente proposta formula in forma più stringente la necessità di emanare, entro la fine dell'anno 2020, il regolamento atto ad individuare, attraverso il parametro oggettivo della dimensione, se l'attività ricettiva, svolta a scopo di lucro, sia di tipo imprenditoriale ovvero se i contratti di locazione siano conclusi al di fuori dell'esercizio di attività d'impresa. In particolare il regolamento dovrà stabilire il numero delle stanze affinché l'attività sia considerata al di fuori dell'esercizio di attività di impresa.

La lettera b) introduce un comma 3-ter al citato articolo 4 al fine di prevedere una fase sperimentale, nelle more dell'emanazione del regolamento, che individua le fattispecie di attività imprenditoriale. Pertanto, ferme restando le competenze delle Regioni in materia di turismo, si presume in ogni caso svolta nell'ambito dell'attività di impresa la fornitura di alloggio a titolo oneroso per periodi inferiori a 8 giorni, anche mediante contratti di locazione di immobili, se riguarda la gestione di più di 3 camere, anche se distribuite in più unità abitative.

L'articolo 2 della proposta di legge, al comma 1, ricalcando le *best practice* europee, concede la possibilità ai comuni di consentire l'attività di locazione di breve periodo di alloggi per uso turistico subordinatamente al rilascio di una licenza comunale, stabilendo annualmente il numero di licenze comunali a disposizione e i criteri per la relativa assegnazione

Al fine di tutelare il patrimonio storico e artistico della Nazione ai sensi dell'articolo 9, secondo comma, della Costituzione e nel rispetto del principio di proporzionalità, con regolamento emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata sono stabiliti modalità e criteri secondo i quali ai comuni è data la facoltà, di consentire l'attività di locazione di breve periodo di alloggi per uso turistico in qualunque forma sia svolta (sia nell'esercizio di attività di impresa, sia al di fuori) subordinatamente al rilascio di una licenza comunale, stabilendo annualmente il numero di licenze comunali a disposizione e i criteri per la relativa assegnazione, nonché di stabilire un limite di durata delle locazioni in un anno solare, differenziandolo anche in relazione alle esigenze delle zone del territorio amministrato, con specifico riferimento ai centri storici e le aree di interesse culturale e artistico.

Il comma 2 dell'articolo 2, infine, stabilisce un termine di sessanta giorni dall'approvazione della presente legge per l'emanazione del citato regolamento.

PROPOSTA DI LEGGE

Art. 1.

(Modifiche all'articolo 4 del decreto legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge, 21 giugno 2017, n. 96, in materia di regime fiscale delle locazioni brevi).

1. All'articolo 4 del decreto legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 3-*bis* è sostituito dal seguente:

“3-*bis*. Con regolamento da emanare entro il 31 dicembre 2020, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, sono definiti, ai fini del presente articolo, i criteri in base ai quali l'attività di locazione di cui al comma 1 del presente articolo si presume svolta in forma imprenditoriale, in coerenza con l'articolo 2082 del codice civile e con la disciplina sui redditi di impresa di cui al testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, avuto anche riguardo al numero delle unità immobiliari locatate.”;

b) dopo il comma 3-*bis* è aggiunto il seguente:

3-*ter*. Nelle more dell'emanazione del regolamento di cui al comma 3-*bis*, ferme restando le competenze delle Regioni in materia di turismo, la fornitura di alloggio a titolo oneroso per periodi inferiori a 8 giorni, anche mediante contratti di locazione di immobili, si presume in ogni caso svolta nell'ambito dell'attività di impresa se riguarda la gestione di più di 3 camere, anche se distribuite in più unità abitative.

Art. 2

(Autorizzazione all'esercizio dell'attività di locazione di breve periodo di alloggi per uso turistico).

1. Al fine di tutelare il patrimonio storico e artistico della Nazione ai sensi dell'articolo 9, secondo comma, della Costituzione e nel rispetto del principio di proporzionalità, i comuni possono, secondo modalità e criteri stabiliti con regolamento ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281:

a) consentire l'attività di locazione di breve periodo di alloggi per uso turistico, in qualunque forma sia svolta, subordinatamente al rilascio di una licenza comunale, stabilendo annualmente il numero di licenze comunali a disposizione e i criteri per la relativa assegnazione;

b) stabilire un limite di durata delle locazioni in un anno solare, differenziandolo anche in relazione alle esigenze delle zone del territorio amministrato, con specifico riferimento ai centri storici e le aree di interesse culturale e artistico.».

2. Il regolamento di cui al comma 1 è emanato entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.