

**SENATO DELLA REPUBBLICA**

**IV COMMISSIONE – POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA**

**Raccolta e condivisione dei dati riguardanti i servizi  
di locazione di alloggi a breve termine**

**Audizione di Confedilizia**

**Roma, 9 marzo 2023**

## **PREMESSA**

Confedilizia ha avuto modo di interloquire con le Istituzioni europee, tramite l'Unione internazionale della proprietà immobiliare, ancor prima che venisse predisposto il testo della proposta di Regolamento.

Nel corso delle consultazioni pubbliche, avviate in previsione di tale iniziativa, Confedilizia ha innanzitutto evidenziato che le politiche abitative sono al centro delle prerogative degli Stati membri e, pertanto, non era né necessario, né auspicabile avere una regolamentazione dell'UE sulle locazioni brevi.

L'Unione europea, sorta per favorire il libero scambio attraverso un mercato unico comune, senza barriere doganali e per occuparsi delle grandi questioni del continente europeo – energia, difesa, migrazioni – non dovrebbe imporre una maggiore burocrazia ai cittadini dei singoli Stati, iper-regolamentando un settore ed entrando nella gestione delle singole attività dei cittadini intendendo, inoltre, limitare l'utilizzo della proprietà privata.

## **LA PROPOSTA DI REGOLAMENTO**

Il turismo, nel quale sono inquadrati le locazioni brevi, costituisce una componente significativa dell'economia europea, si legge nelle considerazioni generali contenute nella proposta di regolamento che ci occupa.

Per contro, non sembra essere confortante quanto indicato in altri “considerata” che costituiscono le premesse della proposta di regolamento, nei quali la necessità di una puntuale disciplina deriverebbe dai possibili effetti negativi causati dalle locazioni brevi.

Difatti nella relazione della proposta di regolamento si legge che l'iniziativa normativa è stata introdotta principalmente per affrontare il problema della riduzione della disponibilità di alloggi a lungo termine causata dal crescente fenomeno delle locazioni brevi. Ciò ha portato ad un aumento dei prezzi degli alloggi e ha reso difficile per molti individui trovare una casa adatta alle proprie esigenze.

Il regolamento mira quindi a garantire che gli alloggi a breve termine siano regolamentati e gestiti in modo appropriato, evitando così l'impatto negativo sulla disponibilità di alloggi a lungo termine.

L'individuazione di precise restrizioni a livello UE sarà foriera di ulteriori specifiche limitazioni che potranno essere individuate, se non lo hanno già fatto, dai Governi nazionali o locali, e che porterà a combattere, invece di aiutare, il settore delle locazioni brevi.

Prendiamo a titolo esemplificativo quanto si verifica in Italia. Con la legge del 15.7.'22, n. 91, di conversione del decreto-legge n. 50/'22, viene concesso al Comune di Venezia di stabilire se, come e quando un cittadino possa esercitare il diritto di proprietà sulla sua casa, decidendo di affittarla a chi ritenga. Una disposizione che limita, fino a negarla, la possibilità per i proprietari di locare le proprie case per periodi brevi. Una disposizione che non raggiungerà il dichiarato obiettivo di favorire l'incremento degli affitti di lunga durata.

Tale disposizione normativa è inoltre pericolosa perché rappresenta una gravissima violazione di un diritto costituzionalmente protetto come è quello di proprietà, negandone l'esercizio più elementare. Il tutto realizzando un'inaccettabile discriminazione nei confronti delle persone fisiche, poiché le imprese sono escluse dalle nuove regole.

Ora che finalmente sono tornati i turisti in tutta Europa, dopo la pandemia e le restrizioni, non vi deve essere, da parte della politica, la volontà di limitare questa specifica forma di ospitalità. Si tratta dell'unico comparto che – nonostante abbia sofferto l'assenza di qualsiasi reddito per oltre due anni (mantenendo però il contestuale obbligo del pagamento delle imposte che grava sugli immobili), e spesso non avendo ricevuto alcuna forma di ristoro – rischia di venire limitato e penalizzato da un regolamento UE.

Se l'intento è quello di accrescere l'offerta di abitazioni in affitto per uso residenziale, la strada da seguire non è quella delle misure punitive, ma quella delle politiche incentivanti. Le cause della fuga dei residenti dai centri storici sono molteplici e complesse, ridurle alla brama di guadagni da parte di proprietari-speculatori è perlomeno semplicistico e denota mancanza di conoscenza della realtà.

Gli Stati membri dovrebbero mantenere la libertà di scegliere il modo più appropriato per regolamentare sistemi di registrazione e un eventuale quadro comunitario dovrebbe consistere principalmente in linee guida, suggerimenti di modelli e raccolta di buone pratiche.

Per rilanciare la proprietà immobiliare, il turismo in Europa e produrre nuove occasioni per la creazione di ricchezza, è necessario andare nella direzione opposta a quella indicata nella proposta di regolamento.

Sviluppare il turismo con la proprietà diffusa è necessario per sfruttare tutte le potenzialità del comparto, per il bene dell'intera economia europea e per la rinascita di quelle aree svantaggiate (piccoli borghi o aree interne) altrimenti senza futuro.

Con la proposta normativa europea si interviene su Paesi con realtà e discipline del fenomeno differenti.

In Italia, dove abbiamo una molteplicità di interventi normativi che riguardano il comparto (Tabella 1), è necessario evitare che vi sia una sovrapposizione di regolamentazioni.

Riferimento normativo	Ambito
Art. 4, d.l. n. 50 del 2017, come convertito dalla legge 21.6.2017, n. 96	obbligo di ritenuta fiscale in capo ai proprietari
	obbligo di trasmissione all'Agenzia delle entrate dei dati relativi ai contratti
	obbligo di applicazione dell'imposta di soggiorno, con relative comunicazioni
Art. 19-bis, d.l. n.113 del 2018 come convertito dalla legge 1.12.2018, n. 132	obbligo, sanzionato penalmente, di comunicazione alla pubblica sicurezza dei dati degli alloggiati
Art. 13-quater, d.l. n. 34 del 2019	istituzione della banca dati degli immobili destinati alle locazioni brevi
	previsione di un codice identificativo per ogni immobile destinato alla locazione breve
Art. 1, comma 595 della legge 178 del 2020	obbligo di trasformazione del proprietario in imprenditore in caso di locazione di più di quattro unità immobiliari
Art. 37-bis, d.l. n. 50 del 2022 come convertito dalla legge 15.7.2022, n. 91	possibilità, per il Comune di Venezia, di limitare il diritto alla locazione breve

## **DISTINZIONE TRA OPERATORI**

Riteniamo necessario che le piattaforme distinguano tra operatori professionali e non professionali (persone fisiche che operano al di fuori dell'esercizio dell'attività di impresa).

La Commissione europea intende chiarire il quadro giuridico applicabile ai prestatori di servizi professionali e garantire approcci normativi proporzionalmente differenziati; al riguardo riteniamo che agli Stati membri debba essere concesso un certo livello di flessibilità nel decidere le soglie e le norme specifiche applicabili alle due categorie.

Questo aspetto è stato affrontato anche nella comunicazione della Commissione europea sull'economia collaborativa (2016) ed in tre studi, pubblicati dalla Commissione nel 2018, sul monitoraggio dell'economia collaborativa nell'UE. Questi studi hanno dimostrato che la netta distinzione tra prestatori occasionali di servizi alla pari e prestatori di servizi professionali spesso evita l'imposizione di requisiti sproporzionati per coloro che desiderano affittare solo occasionalmente.

Poiché questi problemi sono strettamente legati alle peculiarità dei diversi mercati abitativi e turistici, nel fissare i requisiti per svolgere le attività di locazione breve è preferibile seguire un approccio nazionale (e talvolta anche regionale o locale).

## **UN APPROCCIO RESTRITTIVO ALLA CONDIVISIONE DEI DATI**

Confedilizia evidenzia alcune problematiche sottese alla condivisione dei dati nel settore delle locazioni brevi.

Un aspetto fondamentale è quello di disporre di una maggiore chiarezza giuridica, in particolare per quanto riguarda i dati rilevanti per le autorità pubbliche e proporzionale per la raccolta delle informazioni da parte delle piattaforme.

Inoltre, i proprietari di immobili e gli *host* non dovrebbero essere tenuti a divulgare i propri dati oltre quanto necessario. In tale contesto, è opportuno operare una distinzione tra i dati richiesti dalle autorità per finalità fiscali e quelli aggregati per le autorità pubbliche relativi ad altre implicazioni.

A questo proposito, l'accordo Eurostat del 2019 con le piattaforme che si occupano di locazioni brevi è stato un buon punto di partenza per fornire infor-

mazioni aggregate. Tale accordo garantisce che la *privacy* dei cittadini, compresi gli ospiti e gli *host*, sia tutelata in linea con la legislazione dell'UE applicabile; inoltre i dati raccolti non consentono di identificare singoli cittadini o proprietari di immobili.

In vista di ulteriori accordi o regolamenti, un approccio più sistematico potrebbe essere utile, tuttavia l'importanza dell'accordo Eurostat non può essere trascurata, poiché le autorità pubbliche hanno già accesso ad un ampio bacino di dati sugli affitti a breve termine e non vediamo perché ulteriori dati specifici sarebbero necessari.

Una nuova soluzione futura per migliorare la raccolta dei dati e la loro condivisione tra le piattaforme e le autorità pubbliche dovrà considerare il tipo specifico di dati già detenuti dalle piattaforme e ciò che è proporzionale allo scopo per il quale i dati sono destinati.

Per la categoria dei dati raccolti per finalità fiscali riteniamo che la DAC7<sup>1</sup>, recentemente adottata, stabilisca già un quadro giuridico sufficiente per regolamentare lo scambio di informazioni tra le piattaforme *online* e le autorità fiscali.

Pertanto, per evitare una doppia regolamentazione, confusione e ulteriori oneri sia per le piattaforme che per i proprietari di immobili, qualsiasi obbligo relativo alla fornitura di dati alle autorità fiscali dovrebbe rinviare alla DAC7.

Analogamente, nel caso in cui la Commissione decidesse di aggiungere ulteriori disposizioni in materia (che, come detto, riteniamo non necessarie) dovrebbe preliminarmente assicurarsi che la proposta non duplichi altri adempimenti già previsti per le piattaforme *online*, come altre norme sulla condivisione dei dati ai sensi della legislazione dell'UE in materia di IVA e della prossima iniziativa legislativa sulla protezione dei dati<sup>2 3</sup>.

In conclusione, il legislatore dell'UE, prima di imporre ulteriori obblighi di condivisione dei dati e requisiti sproporzionati e superflui alle piattaforme, ai proprietari degli edifici e agli *host*, dovrebbe innanzitutto individuare se vi sono

---

<sup>1</sup>Direttiva (UE) 2021/514 del Consiglio, del 22 marzo 2021, che modifica la direttiva 2011/16/UE relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale.

<sup>2</sup>Direttiva 2006/112/CE del Consiglio, del 28 novembre 2006, relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto e il regolamento di esecuzione (UE) 2019/2026 del Consiglio dell'UE.

<sup>3</sup><https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13045-Data-Act-including-the-review-of-the-Directive-96-9-EC-on-the-legal-protection-of-databases- en>

lacune nel quadro giuridico esistente. In particolare, qualsiasi ulteriore richiesta di dati dovrebbe essere obbligatoria per legge e dovrebbe essere adeguata, proporzionata, equa, pertinente e incentrata sulle informazioni necessarie per la finalità specifica in questione.

## **SEMPLIFICAZIONE DELLE INCOMBENZE**

La prima cosa da fare è semplificare le innumerevoli comunicazioni oggi richieste per iniziare a locare per soggiorni brevi e quelle previste ad ogni cambio di contratto.

Attualmente, infatti, coloro che locano un immobile (o una sua porzione) con contratti di durata inferiore ai 30 giorni devono effettuare una serie di adempimenti e comunicazioni a vari enti per finalità diverse; la prima e più importante è quella alla Questura dei dati relativi agli ospiti alloggiati (tramite il servizio “Alloggiati”), a cui si aggiungono – a seconda di dove sia sito l’immobile locato – comunicazioni al Comune, alla Provincia, alla Regione.

L’auspicata semplificazione delle comunicazioni sarebbe attuabile facendo convergere tutto nel sistema di registrazione del servizio “Alloggiati” del Ministero dell’interno, integrando la scheda attuale con i dati richiesti dagli altri enti.

A sua volta il Ministero potrebbe fornire i vari dati agli altri soggetti interessati. In questo modo, con una comunicazione unica e condividendo i dati già in possesso del Ministero dell’interno, i vari interessi in gioco sarebbero tutti soddisfatti, senza un’eccessiva (quanto inutile) burocrazia e con costi minimi per il cittadino e per lo Stato.

## **VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE**

Come sollecitato dall’Associazione dimore storiche italiane (Adsi), aderente a Confedilizia, è necessario che il patrimonio culturale del Paese venga concretamente messo al centro del programma del Governo.

Si tratta di rafforzare il Testo Unico dei beni culturali e prevedere semplificazioni amministrative e fiscali. Azioni che non possono prescindere dal confronto con i proprietari privati di immobili storici, dato che questi rappresentano il 17% del totale del patrimonio sottoposto a tutela e si tratta di beni collocati in quel territorio da cui bisogna ripartire (il 54% si trova in comuni sotto i

20.000 abitanti e, di questi, ben il 29%, in comuni sotto i 5.000 abitanti), anche per lo sviluppo di un turismo sostenibile.

Per fornire un'idea dell'impatto che il patrimonio culturale privato aveva prima del Covid-19, basti ricordare uno dei dati emersi dal Primo Osservatorio sul Patrimonio Culturale privato realizzato dalla Fondazione Bruno Visentini: i circa 9.300 immobili storici aperti al pubblico generano un flusso annuale di visitatori di 45 milioni di persone contro i 49 milioni del sistema museale pubblico.

È facile immaginare in termini culturali, sociali ed economici l'indotto che tutto ciò generava sui territori e quello che potrebbe generare se adeguatamente sostenuto; un indotto che non va ridotto alla pur immensa filiera del turismo, ma va ampliato coinvolgendo quella dei restauratori (di beni immobili e mobili), degli storici e degli archivisti che, nel momento in cui si genera interesse su un "monumento", sarebbero chiamati a fare nuove ricerche e a sviluppare nuove conoscenze, senza dimenticare la filiera delle nuove tecnologie e più in generale della comunicazione che con questi immobili collabora. Tutto indotto che resterà sempre legato al territorio in cui questi beni si trovano.

## **CONCLUSIONI**

La locazione breve può essere una formidabile leva per la ripartenza del Paese, a patto che ci si convinca finalmente del fatto che il turismo dell'epoca che stiamo vivendo è profondamente mutato rispetto a quello di pochi anni fa.

Le persone e le famiglie che viaggiano pretendono di avere a disposizione un ventaglio di opportunità esteso, all'interno del quale scegliere liberamente la soluzione alloggiativa più congeniale ai propri gusti e alle proprie esigenze.

L'Italia è un Paese naturalmente vocato al turismo, anche attraverso il nostro patrimonio di interesse storico-artistico, di cui è necessario sfruttare tutte le potenzialità per il bene dell'intera economia nazionale e per la rinascita di aree o singoli borghi altrimenti senza futuro.

In questo quadro – accanto ai modelli più tradizionali di ricettività turistica – occorre favorire, e non soffocare, lo sviluppo di nuove forme di ospitalità che si stanno affermando come, ad esempio, le locazioni brevi che vedono protagonista la proprietà immobiliare diffusa.



**Presidenza e Segreteria generale  
Centro Studi**

**Uffici operativi e amministrativi**  
00187 Roma - Via Borgognona, 47  
tf. 06.6793489 (r.a.) - fax 06.6793447

**Uffici Organizzazioni collegate**  
00196 Roma - Via P. Clotilde, 2 int. 4  
tf. 06.3214369 (r.a.) - fax 06.32650503

**Uffici Enti bilaterali**  
00198 Roma - Corso Trieste, 10  
tf. 06.44251191 (r.a.) - fax 06.44251456

**[www.confedilizia.it](http://www.confedilizia.it)**