



Relazione

ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge n. 234/2012

Oggetto dell'atto:

Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO relativo alla raccolta e alla condivisione dei dati riguardanti i servizi di locazione di alloggi a breve termine e che modifica il regolamento (UE) 2018/1724

- **Codice della proposta:** COM(2022) 571 final del 7 novembre 2022
- **Codice interistituzionale:** 2022/0358(COD)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Ministero del Turismo

Premessa: finalità e contesto

Le locazioni di alloggi a breve termine sono state individuate dalla Commissione Europea come una parte sempre più importante del settore turistico. Rappresentano quasi un quarto dell'offerta totale di alloggi turistici nell'UE, situazione che è stata favorita dall'emergere delle piattaforme online. Le locazioni di alloggi a breve termine recano benefici e opportunità per gli ospiti, i locatori e l'ecosistema del turismo nel suo complesso, ma rappresentano anche una fonte di preoccupazione (in particolare per le comunità locali che hanno a che fare con flussi turistici eccessivi e con la mancanza di alloggi a lungo termine a prezzi abbordabili). Questo tipo di locazioni sono quindi sempre più regolamentate a livello nazionale, regionale e locale. Anche le autorità pubbliche sono intervenute per accrescere la trasparenza delle locazioni di alloggi a breve termine, ad esempio introducendo obblighi di registrazione per i locatori (in modo da consentire quindi alle autorità pubbliche stesse di conoscere i locatori e i rispettivi alloggi offerti) e richiedendo alle piattaforme online di condividere i dati sui locatori e sulle loro attività.

Le numerose e diverse richieste di dati da parte delle autorità pubbliche impongono un pesante onere, in particolare alle piattaforme che operano a livello transfrontaliero, ostacolando la capacità di offrire servizi di locazione di alloggi a breve termine in tutto il mercato unico. Le autorità pubbliche stanno inoltre incontrando difficoltà nell'ottenere dati affidabili in modo efficiente, fattore che a sua volta ostacola il loro sforzo di elaborare risposte politiche appropriate e proporzionate all'aumento del numero di locazioni di alloggi a breve termine. Le difficoltà di condivisione dei dati sono dovute ai seguenti fattori:

- *regimi di registrazione inefficienti e divergenti gestiti dalle autorità pubbliche (che quindi non*

riescono a ottenere in modo efficiente i dati di identificazione relativi ai locatori e agli annunci);

– assenza di quadri giuridici, norme e strumenti efficaci e applicabili per la condivisione dei dati tra le piattaforme e le autorità pubbliche;

– assenza di un quadro giuridico adeguato che disciplini la trasparenza e la condivisione dei dati.

Per affrontare tali problematiche la proposta si pone come principali obiettivi l'armonizzazione e il miglioramento del quadro per la generazione e la condivisione dei dati relativi alle locazioni di alloggi a breve termine in tutta l'Unione europea e l'aumento della trasparenza nel settore delle locazioni di alloggi a breve termine.

Più precisamente, la proposta prevede:

– un approccio armonizzato ai regimi di registrazione per i locatori, con l'obbligo per le autorità pubbliche di mantenere regimi di registrazione adeguatamente concepiti se desiderano ottenere dati per la definizione delle politiche e a fini di contrasto;

– l'obbligo per le piattaforme online di consentire ai locatori di indicare i numeri di registrazione (in modo da garantire la conformità dei locatori agli obblighi di registrazione) e di condividere con le autorità pubbliche dati specifici relativi alle attività dei locatori e ai loro annunci;

– procedure e strumenti specifici per garantire che la condivisione dei dati sia sicura, conforme al regolamento generale sulla protezione dei dati ed efficiente dal punto di vista dei costi per tutte le parti coinvolte.

L'importanza di un intervento nel settore degli affitti brevi era stata dibattuta tra la Commissione e le parti interessate (sia privati, che operatori, che Stati membri) ed inserita come prima azione del Percorso transitorio del Turismo UE adottato nel febbraio 2022.

A. Rispetto dei principi dell'ordinamento europeo

1. Rispetto del principio di attribuzione, con particolare riguardo alla correttezza della base giuridica

La base giuridica della proposta appare corretta e corretta l'applicazione del principio di attribuzione.

La base giuridica della proposta è, infatti, l'articolo 114 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) che consente di adottare le misure necessarie al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno. La proposta mira a istituire un quadro dell'UE armonizzato per la generazione e la condivisione dei dati sui servizi di locazione di alloggi a breve termine. Il ravvicinamento delle norme applicabili ai servizi intermediari è necessario al fine di evitare una proliferazione di requisiti e richieste divergenti in materia di dati nel mercato unico, che ostacolerebbero la prestazione transfrontaliera di servizi di locazione di alloggi a breve

termine e di servizi di intermediazione online. È previsto dall'analisi di impatto della Commissione che il quadro relativo alla condivisione dei dati istituito nell'ambito della proposta abbia un effetto positivo sull'accesso al mercato per i locatori, in quanto contribuirà a ridurre gli oneri amministrativi connessi agli obblighi di registrazione. Il quadro relativo alla condivisione dei dati fornirà alle autorità i dati di cui hanno bisogno al fine di elaborare e mantenere norme in materia di locazioni di alloggi a breve termine (ad esempio, norme per limitare le offerte di alloggi a breve termine in alcune zone geografiche o per garantire la conformità ai requisiti in materia di salute e sicurezza) che siano appropriate e non siano più restrittive del necessario al fine di conseguire un obiettivo di interesse generale. L'articolo 114 TFUE costituisce pertanto la base giuridica appropriata per un intervento legislativo che riguardi le piattaforme online nel mercato interno e affronti le divergenze tra le disposizioni regolamentari e i requisiti degli Stati membri che incidono sul funzionamento del mercato interno delle piattaforme online.

2. Rispetto del principio di sussidiarietà

Come noto, in virtù del principio di sussidiarietà, l'UE dovrebbe intervenire soltanto se gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione.

I quadri divergenti ed eccessivamente onerosi in materia di generazione e condivisione dei dati introdotti dagli Stati membri stanno ostacolando la capacità delle piattaforme online di operare a livello transfrontaliero. Allo stesso tempo, gli attuali interventi a livello nazionale, regionale e locale sono spesso eccessivi e inefficaci, in quanto le autorità generalmente riscontrano difficoltà nell'ottenere i dati dalle piattaforme e dai locatori. Un intervento a livello europeo consentirà la condivisione dei dati da parte delle piattaforme online che operano in tutta l'UE e garantirà che i dati scambiati siano standardizzati e interoperabili.

Norme comuni dell'UE per i regimi di registrazione garantiranno che la procedura di registrazione sia semplice, contribuendo così a ridurre la frammentazione e gli oneri amministrativi per le piattaforme online e per i locatori. Il quadro comune dell'UE offrirà alle autorità nazionali e locali il livello di trasparenza di cui hanno bisogno per applicare le norme e adottare risposte politiche informate in linea con il vigente diritto dell'UE.

La natura transfrontaliera dei servizi online di locazione di alloggi a breve termine offerti dalle piattaforme e la frammentazione degli obblighi in materia di condivisione dei dati comportano l'impossibilità per gli Stati membri di conseguire efficacemente gli obiettivi della proposta da soli. Un intervento dell'UE è quindi l'unico modo per garantire l'istituzione di un quadro armonizzato per la generazione dei dati (attraverso la registrazione) e la loro condivisione. Ciò consentirà inoltre alle autorità pubbliche di elaborare norme adeguate e proporzionate sulla base di dati affidabili sulle locazioni di alloggi a breve termine e permetterà alle piattaforme online di operare e crescere nel mercato unico senza dover rispondere a numerose e divergenti richieste di condivisione di dati.

3. Rispetto del principio di proporzionalità

La proposta mira principalmente a razionalizzare le richieste di dati in tutta l'UE, al fine di rendere più facile per le piattaforme di locazione a breve termine rispondere a tali richieste. Una base giuridica e un quadro dell'UE per la condivisione dei dati delle piattaforme online di locazione a breve termine con le autorità pubbliche aumenterà la certezza del diritto e garantirà che i dati scambiati siano standardizzati e interoperabili. Gli Stati membri non saranno tenuti a introdurre procedure di registrazione per i locatori, a meno che non desiderino ottenere i dati dalle piattaforme. Una volta introdotto un sistema di registrazione, gli obblighi dell'UE ai sensi dei quali le autorità sono tenute a rilasciare numeri di registrazione e le piattaforme online a consentire a tutti i locatori di mostrare annunci con tali numeri di registrazione garantiranno l'agevole applicazione di tale obbligo a carico dei locatori. Un sistema di registrazione faciliterà inoltre lo scambio di dati sulla base di tali numeri di registrazione. Il quadro comune dell'UE fornirà pertanto alle autorità nazionali e locali le informazioni di cui hanno bisogno per applicare le norme e attuare risposte politiche informate in linea con il diritto dell'UE.

Ma soprattutto, la proposta è proporzionata, rispetto a Stati membri come l'Italia che hanno già introdotto sistemi di registrazione e monitoraggio, anche perché concede agli Stati membri e alle autorità pubbliche un certo grado di flessibilità per quanto riguarda i regimi di registrazione (ossia se introdurli o meno e a quale livello) e per quanto riguarda le informazioni integrative che ogni Stato membro e autorità pubblica possono richiedere ai locatori (nel rispetto dei principi di non discriminazione e proporzionalità stabiliti dal TFUE e dalla direttiva sui servizi). In tal modo la Commissione vuole garantire che le esigenze degli Stati membri e delle autorità locali siano rispettate e prese in considerazione, ma in merito vi sono approfondimenti in corso.

B. Valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali

1. Valutazione del progetto e urgenza

- *La valutazione delle finalità generali del progetto è complessivamente positiva, perché conferma gli obiettivi già assunti a livello nazionale.*
- *Il progetto non sarebbe di particolare urgenza, perché si inserisce in un ambito in cui gli Stati membri possono legiferare autonomamente, tuttavia, l'obiettivo di avere un sistema coerente, richiede che un'armonizzazione delle misure avendo gli Stati membri iniziato ad adottare misure nazionale diverse.*

2. Conformità del progetto all'interesse nazionale

- *Le disposizioni contenute nel progetto possono ritenersi conformi all'interesse nazionale, in quanto perseguono obiettivi analoghi a quelli nazionali con sistemi analoghi. Tuttavia, occorre verificare l'applicazione della flessibilità riconosciuta agli Stati membri.*

3. Prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie od opportune

- *La Commissione si è data un ampio margine per l'adozione della proposta per quanto può desumersi dall'Agenda del turismo 2030, adottata il 1° dicembre scorso dal*

Consiglio UE, prevedendo che la proposta sia adottata nel 2025 al più tardi.

- *La proposta ha sollevato un favore di massima, fermo restando che l'analisi di dettaglio è ancora in corso.*
- *Il gruppo di lavoro del Consiglio si riunirà a gennaio, sotto Presidenza svedese.*

C. Valutazione d'impatto

1. Impatto finanziario

Si ritiene opportuno evidenziare che per poter procedere ad una compiuta analisi dei costi gravanti sul bilancio nazionale, appare necessario attendere i futuri sviluppi negoziali relativi al progetto di norma di cui trattasi.

2. Effetti sull'ordinamento nazionale

Elementi di continuità

1. *Il numero di registrazione di cui all'articolo 4, paragrafo 2 della proposta di Regolamento, citato come elemento di identificazione delle singole unità, risulta affine al codice Codice Identificativo Nazionale (CIN) generato, ovvero del Codice identificativo Regionale (CIR) qualora una Regione/P.A. abbia normato tale codice attraverso legge regionale o provinciale, ovvero atti amministrativi, normativi e non, adottati in attuazione di una specifica previsione di legge regionale o provinciale, dalla **banca di dati delle strutture ricettive e degli immobili destinati alle locazioni brevi**, di cui all'articolo 13-quater del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla Legge 28 giugno 2019, n. 58 e dalla legge 30 dicembre 2021, n. 234, in attuazione di quanto previsto dal Decreto Ministeriale n. 161 del 29 settembre 2021.*
2. *Il registration scheme da rivolgere agli hosts, di cui agli articoli 4 e 5 della proposta di Regolamento, risulta allineato all'obiettivo, da parte della suddetta banca di dati, di acquisire i dati delle strutture ricettive e degli immobili in locazione breve tramite un unico tracciato condiviso e armonizzato sulla base delle varie fattispecie locali (Regioni e Province Autonome), con le limitazioni definite al punto 2 nei "punti di attenzione" seguenti.*

Punti di attenzione

1. *Il modello di interoperabilità adottato al fine di abilitare lo scambio di informazioni tra la banca di dati delle strutture ricettive e degli immobili destinati alle locazioni brevi le corrispondenti banche dati regionali/provinciali è basato sulle indicazioni e le prescrizioni delle "Linee guida sull'interoperabilità tecnica delle Pubbliche Amministrazioni" e delle "Linee guida Tecnologie e standard per la sicurezza dell'interoperabilità tramite API dei sistemi informatici", adottate, ai sensi dell'art. 71 del Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD) e della Direttiva (UE) 2015/1535, dall'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID) con Determinazione n. 547/2021. Si specifica che entrambe le Linee Guida contribuiscono alla*

definizione del modello di interoperabilità delle pubbliche amministrazioni (ModI), definito da AgID ai sensi dell'art. 73, comma 3-bis, lett. b) del CAD, in coerenza con il nuovo European Interoperability Framework. Si rileva in tal senso l'opportunità che tale modello possa costituire un prototipo anche per ciò che concerne l'interoperabilità a livello europeo.

2. *Il tracciato dati di registrazione per gli hosts indicato nella proposta risulta parzialmente in disallineamento rispetto al tracciato dati master definito in attuazione del Decreto Ministeriale n. 161 del 29 settembre 2021, in termini di:*

- *per ciascuna unità:*
 - *il tipo di unità*;*
 - *se l'unità offerta costituisce una parte o la totalità dell'abitazione principale o secondaria del locatore, o se è utilizzata per altri fini;*
- *locatori, qualora persone fisiche:*
 - *il loro indirizzo;*
 - *il loro recapito telefonico;*
- *i locatori, qualora persone giuridiche**:*
 - *il nome di tutti i loro rappresentanti legali;*
 - *la loro sede legale;*
 - *un recapito telefonico di un rappresentante della persona giuridica.*

() Se "tipo di unità" fa riferimento alla categoria catastale dell'immobile/unità abitativa, l'informazione risulta disponibile anche nel tracciato dati master definito in attuazione del Decreto Ministeriale n. 161 del 29 settembre 2021.*

*(**) Stante la normativa vigente in Italia in tema di immobili in locazione breve, la quale definisce che "si intendono per locazioni brevi i contratti di locazione di immobili ad uso abitativo di durata non superiore a 30 giorni [omissis] stipulati da persone fisiche, al di fuori dell'esercizio di attività d'impresa [omissis].", non risulta possibile l'eventualità di persone giuridiche locatori di immobili in locazione breve.*

Proposte integrative

1. *Con riferimento all'articolo 9 della proposta, si rileva l'opportunità di prevedere come modalità di acquisizione dati dalle piattaforme online, oltre a quanto già previsto, anche l'inclusione di strumenti di verifica delle informazioni e/o sonde attraverso i quali si possano ricercare, consultare e acquisire su richiesta i dati degli annunci pubblicati sulle suddette piattaforme, fermo restando il rispetto dei principi del GDPR.*
2. *Con riferimento all'articolo 3 della proposta, si rileva l'opportunità di considerare*

un'interpretazione in forma estensiva della definizione di piattaforma online, considerando oltre a quelle che consentono agli ospiti di concludere contratti a distanza con i locatori per la prestazione di servizi di locazione di alloggi a breve termine, anche le piattaforme che promuovono gli annunci e le offerte di locazione, eventualmente favorendo il contatto tra locatori e ospiti.

3. Effetti sulle competenze regionali e delle autonomie locali

In base al Decreto Ministeriale n. 161 del 29 settembre 2021, la norma in parola inciderebbe sulle competenze regionali e delle autonomie e, pertanto, la relazione dovrà essere inviata alle Regioni, per il tramite delle loro Conferenze (art. 24, comma 2 della legge n. 234/2012). Tuttavia, potrebbe essere l'occasione per una diversa riflessione che riporti il tema nell'ambito della legislazione esclusiva statale di cui alla r) dell'art. 117 della Costituzione.

4. Effetti sull'organizzazione della pubblica amministrazione

- *Analisi in corso.*

5. Effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese

- *impatto positivo su cittadini e imprese perché, in linea con le misure nazionali, la proposta persegue armonizzazione, trasparenza e semplificazione della procedura (es. semplificazione procedure; maggiore informazione, ecc.)*

Altro

Si precisa che la proposta nella sua versione originale è suscettibile di essere modificata nel corso del negoziato nell'ambito delle competenti sedi istituzionali comunitarie e che la posizione della nostra delegazione potrà evolvere, in base anche alle consultazioni con le amministrazioni e le parti interessate.

LOGO
Amministrazione
con competenza
prevalente

Tabella di corrispondenza ai sensi dell'art. 6, comma 5, della legge n. 234/2012

(D.P.C.M. 17marzo 2015)

Oggetto dell'atto:

Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO relativo alla raccolta e alla condivisione dei dati riguardanti i servizi di locazione di alloggi a breve termine e che modifica il regolamento (UE) 2018/1724

- **Codice della proposta:** COM(2022) 571 final del 7 novembre 2022
- **Codice interistituzionale**2022/0358(COD)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Ministero del Turismo

Disposizione del progetto di atto legislativo dell'Unione europea (articolo e paragrafo)	Norma nazionale vigente (norma primaria e secondaria)	Commento (natura primaria o secondaria della norma, competenza ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, eventuali oneri finanziari, impatto sull'ordinamento nazionale, oneri amministrativi aggiuntivi, amministrazioni coinvolte, eventuale necessità di intervento normativo di natura primaria o secondaria)
<i>Articolo 5 paragrafo 1</i>	<ul style="list-style-type: none">• <i>Articolo 13-quater, comma 4 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito con modificazioni dalla legge 30 giugno 2019, n. 58, come modificato dall'articolo 1, comma 597, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, e dall'articolo 1, commi 373 e 374, della legge 30 dicembre 2021, n. 234</i>• <i>Decreto Ministeriale n. 161 del 29 settembre 2021</i>	<i>Si veda quanto indicato alla sezione C del presente documento</i>