

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2079

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

PELLICANI, DI GIORGI

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 della Banca d'Italia « Turismo in Italia », presentata nel dicembre scorso, secondo cui il problema del « sovraturismo » (*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; allontanamento dei residenti dagli stessi centri storici; innalzamento del costo della vita; problemi di ordine pubblico e di

degrado; violazione di norme, regolamenti e deterioramento del decoro cittadino). 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.

Dai dati pubblicati nella pagina *internet* Infodata del quotidiano *Il Sole-24 ore* emerge che alla fine di giugno 2019 erano disponibili nel portale telematico 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). Ai numeri relativi al portale 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 i soggetti che affittano avvalendosi delle diverse piattaforme telematiche 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.

Al fine di limitare il sovraffollamento delle città e di valorizzare il patrimonio artistico e culturale del nostro Paese, contrastando lo spopolamento dei centri storici affetti dalla sregolata trasformazione del patrimonio residenziale in alloggi turistici, la presente proposta di legge è volta a regolamentare l'afflusso turistico, anche attraverso il conferimento di nuovi poteri ai sindaci. Essa, inoltre, ha l'obiettivo di riportare nell'alveo dell'attività di impresa le molte situazioni che si celano nell'area grigia dell'attività degli affittacamere, senza tuttavia danneggiare coloro che ricavano entrate integrative del reddito dalla locazione di un appartamento a loro disposizione, tentando così di sopravvivere alla crisi economica della nostra epoca e di ricavare reddito aggiuntivo, così da mantenere la propria residenza nelle zone storiche delle città d'arte. Del resto, l'attività economica svolta attraverso piattaforme telematiche (cosiddetta *platform-economy*) sta cambiando radicalmente la fisionomia di alcuni importanti settori economici, a partire dall'economia turistica, ed è importante intervenire affinché 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 registrano approssimativamente 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 offerti in locazione sul portale Airbnb ogni 1.000 abitazioni è di 15,93. Tuttavia, in

alcune città storiche i numeri sono ben diversi: proprio 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 presenti sul portale Airbnb: nel sito *internet*, infatti, sono pubblicati annunci di 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 anche la disponibilità di esercizi alberghieri ufficiali.

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

In questo modo vengono eluse le norme poste a tutela dei clienti, 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 devono essere rispettate da tutti gli alloggi turistici, compresi quelli offerti con la formula della locazione breve.

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 a tutelare l'ambiente e i residenti. 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 i locatori; da gennaio 2020 inoltre entrerà in vigore, per le piattaforme di *sharing accommodation*, l'obbligo di comunicare all'amministrazione finanziaria i ricavi di ogni locatore. A Barcellona e a Berlino tutte le proprietà devono essere registrate; ad Amsterdam nessun appartamento 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 il locatore non è in possesso di una licenza per attività di tipo alberghiero. In Italia finora si è intervenuti prevalentemente per rimuovere condizioni di vantaggio fiscale per le nuove piattaforme operanti nel comparto ricettivo rispetto agli operatori tradizionali. In particolare, è stata introdotta una tassazione del 21 per cento con il regime della cosiddetta « cedolare secca » per gli affitti brevi, ovverosia per il tipo di locazione più sovente intermediato dalle piattaforme telematiche.

La presente proposta di legge interviene, con l'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 arginarne l'utilizzo fraudolento e di proteggere i consumatori, le comunità locali e il mercato.

In particolare, l'articolo 1 modifica l'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. È proprio l'individuazione di questi criteri che permetterebbe di distinguere l'attività non occasionale, che verrebbe sottoposta al regime tributario dell'attività imprenditoriale, dalle altre forme di locazione per uso turistico effettuata in modo saltuario, che beneficerebbero della tassazione più favorevole. Ciò è necessario al fine di far emergere le attività che in maniera anticoncorrenziale fruiscono di benefici fiscali a scapito di altre attività ricettive sottoposte a maggiori controlli e maggiori oneri.

Pertanto la presente proposta di legge fissa un termine stringente per l'emanazione, entro la fine dell'anno 2020, del regolamento atto ad individuare, attraverso il parametro oggettivo della dimensione, se l'attività ricettiva, svolta a scopo di lucro, sia di tipo imprenditoriale o se, invece, i contratti di locazione siano conclusi al di

fuori dell'esercizio di attività d'impresa. In particolare il regolamento dovrà stabilire il numero di camere destinate all'affitto turistico entro il quale l'attività si presume svolta in forma non imprenditoriale. Si prevede una fase transitoria, nelle more dell'emanazione del regolamento, durante la quale, 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 otto giorni, anche mediante contratti di locazione di immobili, se riguarda la gestione di più di tre camere, anche se distribuite in più unità abitative.

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, l'articolo 2 della proposta di legge, ricalcando le migliori prassi europee, prevede che i comuni possano subordinare lo svolgimento dell'attività di locazione di breve periodo di alloggi per uso turistico, in qualunque forma sia praticata (sia nell'esercizio di attività d'impresa, sia al di fuori), al rilascio di una licenza comunale. In particolare, il comma 1 dell'articolo 2 stabilisce che, 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 le modalità e i criteri secondo i quali i comuni possono consentire, previo rilascio della licenza, l'attività di locazione di breve periodo di alloggi per uso turistico, stabilendo annualmente il numero di licenze a disposizione e i criteri per la loro assegnazione e fissando un limite di durata complessiva delle locazioni in ciascun anno solare, differenziandolo anche in relazione alle esigenze delle zone del territorio amministrato, con specifico riferimento ai centri storici e alle aree di interesse culturale e artistico.

Il comma 2 dell'articolo 2, infine, stabilisce il termine di sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge per l'emanazione del citato regolamento.

PROPOSTA DI LEGGE

Art. 1.

(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)

1. All'articolo 4 del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96, il comma 3-*bis* è sostituito dai seguenti:

« 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 prevista dal 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 locate.

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 otto giorni, anche mediante contratti di locazione di immobili, si presume in ogni caso svolta nell'ambito dell'attività d'impresa se riguarda la gestione di più di tre 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 del-

l'articolo 9, secondo comma, della Costituzione e nel rispetto del principio di proporzionalità, i comuni, 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, possono:

a) subordinare lo svolgimento dell'attività di locazione di breve periodo di alloggi per uso turistico, in qualunque forma sia esercitata, al rilascio di una licenza comunale, stabilendo annualmente il numero di licenze comunali a disposizione e i criteri per la loro assegnazione;

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

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

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



18PDL0077431