



**CONFCOMMERCIO**  
IMPRESE PER L'ITALIA

*“RACCOLTA E CONDIVISIONE DEI DATI RIGUARDANTI I SERVIZI DI  
LOCAZIONE DI ALLOGGI A BREVE TERMINE”  
(COM(2022) 571)*

*SENATO DELLA REPUBBLICA  
4<sup>a</sup> Commissione permanente (Politiche dell’Unione europea)*

*Roma, 09 marzo 2023*

La crescente e significativa incidenza dell'offerta di alloggio con formule di affitto breve – contratti di locazione della durata massima di 30 giorni che, pur non rientrando fra le attività classificate come turistico-ricettive, costituiscono circa un quarto del numero totale di posti letto messi a disposizione dei turisti in Europa – ha indotto il legislatore comunitario ad intervenire sul tema utilizzando uno strumento - il Regolamento - tanto diretto e immediato nella sua entrata in esecuzione quanto piuttosto rigido nell'applicazione.

La proposta di Regolamento relativo alla raccolta e alla condivisione dei dati riguardanti i servizi di locazione di alloggi a breve termine che la Commissione Europea ha trasmesso, il 7 novembre 2022, al Parlamento e al Consiglio, ha dovuto infatti da subito fare i conti con livelli di normazione che, sul tema, risultano fortemente diversi tra i singoli Stati Membri. Prendere atto di questo significativo elemento, contemperandolo con l'esigenza di centrare obiettivi di armonizzazione e razionalizzazione in ambito comunitario e puntando al contempo all'emanazione di un Regolamento - piuttosto che di una Direttiva - è alla base di buona parte delle indicazioni che il Consiglio ha inserito nel documento di orientamento generale approvato il 2 marzo scorso, che costituisce il mandato per la successiva negoziazione in "trilogo".

Un documento - quello del Consiglio – che a nostro avviso presenta ancora margini di possibile miglioramento ma che comunque è già positivamente intervenuto sulla proposta della Commissione, sia per quanto riguarda la definizione dello scopo e del perimetro di applicazione, sia in diversi punti critici dell'articolato: segnatamente la descrizione delle procedure di registrazione, di cui all'articolo 4, l'elencazione delle informazioni che devono essere fornite dai locatori, previste all'articolo 5, ed i poteri di verifica ed intervento delle autorità competenti, indicati all'articolo 6.

Prima di procedere con la descrizione delle precisazioni, integrazioni e modifiche che riteniamo debbano essere apportate al provvedimento in esame nei prossimi passaggi è però necessario analizzare i principali contenuti della normativa attualmente vigente a livello nazionale italiano in tema di locazione di alloggi a breve termine.

Perseguendo obiettivi di tutela della concorrenza e di ottemperanza agli obblighi fiscali, il legislatore nazionale ha previsto, con le norme di cui all'articolo 4, commi da 1 a 6, del decreto legge 24 aprile 2017, n.50, uno specifico regime di regolamentazione per i soggetti che, direttamente o tramite i servizi di intermediazione immobiliare, inclusi i portali telematici, offrono servizi di locazione breve, fissando modalità di riscossione e misura delle imposte dirette dovute, ribadendo l'obbligo di riscuotere, laddove istituita, l'imposta o il contributo di soggiorno, e istituendo un obbligo di trasmissione dei dati relativi ai contratti conclusi. Tali prescrizioni coinvolgono, negli obblighi di ottemperanza fissati, anche i soggetti che esercitano attività di intermediazione immobiliare e che gestiscono portali telematici per mettere in contatto domanda con offerta, vieppiù nei casi in cui questi incassino i canoni o i corrispettivi connessi ai contratti stipulati a seguito di tale attività o intervengano nel loro pagamento, e questo indipendentemente dal fatto che si tratti di soggetti residenti o meno nel nostro Stato.

Con l'articolo 13-quater del decreto legge 30 aprile 2019, n.34, il legislatore, perseguendo in questo caso obiettivi di tutela dei consumatori e prendendo atto del fatto che, agli occhi di

questi ultimi, i servizi di locazione breve riscontrano esigenze di pernottamento a destinazione dei turisti, in modo assimilabile ai servizi offerti dalle strutture definite turistico-ricettive dalle norme regionali e nazionale in materia, istituisce una banca dati nazionale delle strutture ricettive e degli immobili destinati a locazione breve, prevedendo che entrambe queste attività utilizzino, in ogni comunicazione inerente l'offerta e la promozione dei propri servizi all'utenza, un codice identificativo. La banca dati nazionale, che per esigenze di contrasto all'evasione fiscale e contributiva è accessibile all'amministrazione finanziaria, raccoglie quindi, e ordina, le informazioni inerenti a dette strutture e immobili che le Regioni e le Province Autonome trasmettono, unitamente ai codici identificativi attribuiti, ove adottati.

A tale disposizione dà attuazione il decreto del Ministro del turismo 29 settembre 2021, che reca le modalità di realizzazione e gestione della succitata banca dati fissando altresì, all'articolo 1, le specifiche tipologie di informazioni che in essa vengono raccolte e precisando, nel medesimo articolo, che la banca dati genera autonomamente un codice identificativo per le strutture e immobili ubicati in una Regione o Provincia Autonoma che non adotti una propria procedura di rilascio.

L'Italia ha dunque già da tempo avviato, seppure non ancora pienamente finalizzato e realizzato, un proprio processo di attribuzione di codici identificativi. Tale processo coinvolge una platea di destinatari più ampia di quella della proposta, in esame, di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, dal momento che include, oltre a tali servizi, anche tutte le strutture turistico-ricettive - che nella norma europea sono in parte escluse ai sensi dell'articolo 3 comma 1 lettere a) e b) - e che prevede l'utilizzo del codice identificativo attribuito in una casistica quasi onnicomprensiva, non solo al caso in cui un locatore promuova e venda i servizi di affitto a breve termine per il tramite di piattaforme on-line.

A ciò va aggiunto che i principi ispiratori dell'intervento normativo nazionale vanno oltre quelli, indicati nella proposta di Regolamento in esame, di raccolta e condivisione di dati da parte delle autorità competenti e delle piattaforme online di locazione a breve termine relativamente alla prestazione di servizi offerti da locatori attraverso le piattaforme stesse. Si aggiungono infatti, come già accennato, obiettivi di tutela della concorrenza e di controllo di ottemperanza agli adempimenti fiscali fissati per legge.

In ragione di quanto sin qui esposto, il rischio da evitare è che l'intervento legislativo comunitario, operato peraltro con uno strumento come il Regolamento, particolarmente efficace e che non prevede un passaggio di recepimento nella legislazione dei singoli Stati membri, si traduca in una mancanza di chiarezza circa le norme da applicare o, peggio ancora, nell'inapplicabilità, parziale o totale, delle regole che il legislatore italiano ha già istituito e che ora si avviano a diventare pienamente efficaci, con la realizzazione presso il Ministero del turismo della banca dati nazionale delle strutture ricettive e degli immobili destinati a locazioni brevi, di cui all'articolo 13-quater del decreto legge 30 aprile 2019, n.34, e l'ormai prossima sottoscrizione delle intese tra Ministero da un lato e Regioni e Province Autonome dall'altro per la condivisione dei dati sulle strutture già censite a livello locale.

Un rischio che sembra essere avvalorato dal ricorso ad espressioni come "*numero di registrazione, che è un identificatore unico di unità data in locazione*" o "*punto di ingresso*

*digitale unico*”, ripetute più volte nei considerando tanto del testo della Commissione quanto dell’orientamento generale del Consiglio, nonché dalla definizione - operata all’articolo 3 punto 7 di entrambi i testi - di “numero di registrazione” quale “*identificatore unico rilasciato dall'autorità competente, che identifica un'unità nello Stato membro*”. Appare dunque da escludere - e la cosa avrebbe anche un senso logico, quanto meno in termini di chiarezza - il fatto che, in uno Stato membro, possano coesistere due tipologie di numero di registrazione, di cui una derivante dalle regole di accesso e di prestazione dei servizi fissate a livello nazionale ed un'altra in ossequio alle norme che verranno introdotte con il nuovo Regolamento comunitario.

Dunque, se il codice identificativo delle strutture ricettive e degli immobili destinati a locazioni brevi da utilizzare in ogni comunicazione inerente all’offerta e alla promozione dei servizi all’utenza, introdotto dal già citato articolo 13-quater del decreto legge 30 aprile 2019 n. 34 , dovrà coincidere, seppure limitatamente ai summenzionati immobili, al numero di registrazione che la proposta di Regolamento prevede di introdurre per la pubblicazione di annunci sulle piattaforme online di locazioni a breve termine, è necessario che le regole fissate a monte per l’attribuzione di tale codice, rispettivamente dal legislatore comunitario e da quello nazionale, non siano incoerenti fra di loro.

Alla chiarezza in tale senso sembra contribuire l’articolo 5 punto 5 dei testi della Commissione e del Consiglio che, nel determinare i limiti del trattamento delle informazioni e documenti forniti dal locatore per il rilascio del numero di registrazione, richiamano entrambi anche la necessità di “*garantire il rispetto delle norme applicabili dello Stato membro per quanto riguarda l'accesso ai servizi di locazione di alloggi a breve termine e la prestazione di tali servizi*”. Da questo punto in poi, però, l’orientamento generale del Consiglio approvato il 2 marzo scorso, è più analitico e salvaguardante di quello proposto dalla Commissione, in particolare laddove:

**al considerando 5** non esclude l’uso dei dati personali trattati a norma del Regolamento “*a fini di contrasto e a fini fiscali e doganali*” ma prevede che tale uso debba essere “*conforme al diritto nazionale e dell'Unione*”;

**al considerando 6** prevede che i servizi di locazione di alloggi a breve termine dovrebbero “*essere ulteriormente definiti dal diritto nazionale*”;

**al considerando 9** rimarca la distinzione tra “*procedure di registrazione*” e “*procedure di autorizzazione*”;

**al considerando 11** richiama esplicitamente, tra le informazioni che i locatori dovrebbero fornire, l’indirizzo preciso - esemplificando con il numero dell’interno o il numero di catasto - , la pertinenza della tipologia con quella prevista nella legislazione nazionale e l’indicazione dell’ottenimento dalle autorità competenti di un’autorizzazione a prestare il servizio, di cui all’articolo 9 della direttiva 2006/123/CE, a condizione che tale obbligo di autorizzazione sia in linea con il diritto dell’Unione;

**al considerando 22** definisce le informazioni sul Paese di residenza degli ospiti come “*preziose per motivi statistici e per l'elaborazione delle politiche*”;

**al considerando 32** prevede che *“gli Stati membri dovrebbero provvedere affinché il diritto nazionale consenta alle autorità competenti di imporre ai fornitori di piattaforme online di locazione a breve termine di rimuovere gli annunci relativi a unità sprovviste di numero di registrazione o il cui numero di registrazione non sia valido”*, stabilendo altresì norme e relative sanzioni;

**all'articolo 4 punto 3** prevede che gli Stati membri possano stabilire, in capo ai locatori, di *“dichiarare alla piattaforma online di locazione a breve termine se l'unità offerta è soggetta a una procedura di registrazione e, in caso affermativo, a fornire il numero di registrazione”*;

**all'articolo 5 punto 1 lettera a) numeri 4) e 5) , punto 2 e punto 3** inserisce, tra le informazioni che il locatore dovrà presentare, il numero massimo di posti letto disponibili che l'unità accoglie (e non di ospiti che l'unità può accogliere, come previsto nel testo della Commissione) nonché, in caso di assoggettamento ad autorizzazione, la dichiarazione che il locatore che ha ottenuto dalle autorità competenti un'autorizzazione a offrire servizi di locazione di alloggi a breve termine, precisando anche che può essere richiesta una copia o il riferimento di tale autorizzazione e dei documenti riguardanti il rispetto delle norme nazionali e regionali;

**all'articolo 11** inserisce il richiamo esplicito al caso di Stati membri che impongono alle piattaforme online di locazione a breve termine l'obbligo di trasmettere dati alle autorità competenti.

Il passaggio di valutazione ed emendamento della proposta della Commissione che il Parlamento europeo si accinge ora ad avviare - contrariamente al Consiglio che, per il momento, ha concluso la prima parte del proprio lavoro - ed il successivo negoziato in “trilogo” - tra Commissione, Consiglio e Parlamento - dovrebbero dunque implementare le osservazioni sin qui esposte e rafforzare il testo del provvedimento, tenendo altresì conto di quanto segue:

- a) va chiarito, in modo inequivocabile, che le disposizioni del Regolamento da emanare non incidono sulla libertà, per gli Stati membri, di regolamentare l'accesso al mercato della locazione di immobili per affitti brevi con proprie norme, purché queste non risultino in contrasto con i principi di non discriminazione e proporzionalità sanciti dal diritto dell'Unione e siano conformi al medesimo;
- b) va comunque consentito, alle competenti autorità degli Stati membri, di chiedere, in sede di rilascio di numero di registrazione da attribuire all'immobile, dati e documenti aggiuntivi rispetto a quelli previsti dal Regolamento, se necessari per l'acquisizione di elementi utili per esigenze locali;
- c) va eliminata ogni forma di automatismo nel rilascio del numero di registrazione, sia pure quando è previsto un meccanismo di successiva valutazione del rispetto, da parte dei locatori, dei requisiti di accesso al mercato;
- d) anche in relazione all'obbligo, fissato in capo agli Stati membri, di rendere facilmente disponibili alle piattaforme online, tramite opportune interfacce, i principali dati che mettono in relazione univoca i numeri di registrazione rilasciati con le unità di immobili, e le relative informazioni ed autorizzazioni laddove richieste, va previsto un

richiamo alle piattaforme a compiere controlli incisivi ed ampi sugli annunci pubblicati, che sia più vincolante rispetto a quello attualmente indicato con espressioni generiche come “*sforzi ragionevoli*” e “*verifiche casuali*”;

- e) va rafforzato il richiamo agli Stati membri ad istituire banche dati per il rilascio di numeri di registrazione identificativi degli immobili in locazione breve, perseguendo in questo modo con maggiore efficacia l’obiettivo di una parità di condizioni in tutto il territorio comunitario.