



Turismo: dall'*overtourism* ad un
modello sostenibile

INDICE

Premessa	3
<i>Overtourism</i> : uno sguardo all'estero.....	8
Le principali mete dell' <i>overtourism</i>	9
<i>Overtourism</i> : lo stato dell'arte in Italia.....	12
Le reazioni in Italia e la nuova disciplina nazionale in tema di affitti brevi	12
Le richieste e proposte degli operatori.....	16
Federalberghi	17
Aigab	17
Property Manager Italia	18
Conclusioni, riflessioni e proposte.....	19
Alcune proposte operative	31
Alcuni numeri	32
Allegato - Disciplina degli affitti brevi e delle locazioni turistiche.....	34
Affitti brevi, tra case vacanze e locazioni turistiche	35
Premessa	35
Definizione della locazione breve.....	36
La normativa	37
Il contratto.....	39
La tassazione.....	40
Il ruolo dell'intermediario.....	44
La figura del property manager.....	46
Codice CIN	48
Le normative regionali e locali	49
Toscana.....	49
Lazio	51
Sicilia.....	52
L'imposta di soggiorno	53
Premessa	53
Delibere comunali su imposta di soggiorno	54

PREMESSA

L'*overtourism*¹, termine che conferisce al turismo un'accezione negativa ormai generalmente percepita, deve essere governato affinché non si avvii verso un processo degenerativo irreversibile.

Le cause del fenomeno, che ha determinato un afflusso di turisti ormai senza controllo, sono dovute a diversi fattori, tra cui: trasporti a prezzi sempre più accessibili, diffusione del turismo crocieristico, allungamento dell'alta stagione, diffusione della sharing economy, etc.

Non ci sono dubbi in ordine al fatto che il turismo sia una delle più importanti industrie di questo secolo e senz'altro una delle più rilevanti e "caratteristiche" del nostro Paese.

Anche perché in Italia – forse unico Paese al mondo – le tipologie di turismo offerte sono davvero innumerevoli: il turismo culturale, il turismo balneare, il turismo montano, il turismo religioso, il turismo eno-gastronomico, il turismo termale e anche quello lacuale. Pochi Paesi possono offrire tanto.

I voli low cost, la liberalizzazione delle frontiere (almeno quelle europee), le piattaforme digitali, hanno diffuso una "cultura" del viaggio ormai a portata di tutti, omogeneizzandola però spesso su un turismo di bassa qualità, dedito più che altro ad "instagrammare" più attimi possibili della nostra (veloce e frenetica) esistenza, laddove, a volte, la fortuna (o sfortuna) turistica di un esercizio o di una località dipende solo dai social o da fortuiti eventi mediatici.

Basti pensare, a tal proposito, che Iseltwald, un paesino svizzero di circa 400 abitanti, è stato invaso nel giro di un anno da 400mila visitatori asiatici, accorsi a fotografarsi sul pontile di una delle scene più struggenti di *Crash Landing on you*, serie Netflix con protagonisti una coppia di giovani coreani.

Insomma, stiamo sempre più assistendo ad un modello di turismo di massa caratterizzato da istanti e ricordi accumulati su un cellulare, custode di momenti facilmente e velocemente dimenticati.

Eppure, non c'è dubbio che il turismo sia un fenomeno positivo sia da un punto di vista culturale sia sociale ed economico. E per fortuna che, dopo il periodo pandemico, durante il quale la sua assenza ha determinato il fallimento di tante, fino ad allora, floride realtà imprenditoriali, è ripartito come e più di prima.

In Italia, infatti, nel 2023, solo in alberghi e strutture ricettive, escludendo dunque gli alloggi affittati da privati, gli arrivi turistici sono stati 125 milioni (+5,5% sul

¹ Overtourism è una parola composta, che evoca allarme e paura, inventata nel 2016 da Rafat Ali, fondatore di Skift. Nel documento dell'UNWTO 'Overtourism'? Understanding and Managing Urban Tourism Growth beyond Perceptions, Executive summary' - 'Overtourism'? – Understanding and Managing Urban Tourism Growth beyond Perceptions, Executive Summary | World Tourism Organization (e-unwto.org) l'overtourism viene definito come «l'impatto turistico o, parte di esso, che in una destinazione influenza eccessivamente la qualità della vita percepita dai cittadini e/o la qualità dell'esperienza dei visitatori in maniera negativa».

2022). I pernottamenti totali sono stati oltre 431 milioni, dato che ci pone al secondo posto in Europa, prima della Francia e dietro solo alla Spagna².

Nel complesso, compresi anche gli alloggi privati, nel 2023, nel Bel Paese si sono registrate 851 milioni di presenze, che hanno generato un impatto economico sui territori di oltre 84 miliardi di euro³.

In generale, è previsto del resto che, nel prossimo futuro, gli arrivi turistici internazionali aumenteranno, nel mondo, di 43 milioni in media all'anno e raggiungeranno 1,8 miliardi entro il 2030, di cui il 41% in Europa⁴.

È chiaro però che a un certo momento raggiungeremo una soglia limite con punto di rottura. O l'abbiamo già raggiunto? Dalle proteste che hanno caratterizzato l'estate 2024, sembrerebbe di sì.

In Spagna hanno fatto recentemente clamore le rimostranze dei residenti delle isole Canarie, i quali, al grido di «*Canarias tiene un limite*», hanno contestato un modello di sviluppo basato sullo sfruttamento del territorio⁵.

Un modello che, sebbene origini il 40% dell'impiego e contribuisca al 36% del Pil delle isole, non distribuisce però in modo uniforme la ricchezza fra la popolazione, provocando peraltro un aumento dei prezzi e una carenza degli alloggi per gli stessi residenti.

Per tali motivi i manifestanti hanno reclamato “misure immediate”, proponendo ecotasse per i turisti e accesso preferenziale alle case per residenti e lavoratori.

La ricerca di soluzioni per limitare gli afflussi ormai fuori controllo di turisti caratterizza peraltro molte città e realtà, in Italia e all'estero.

A Venezia, per esempio, per poter entrare in città, in alcune date, è stato introdotto un ticket d'ingresso di 5 euro a carico dei visitatori giornalieri.

Ad Amsterdam (meno di 1 milione di abitanti e 20 milioni di turisti – solo in hotel – all'anno), sono stati previsti divieti di costruire nuovi alberghi, è stato introdotto un limite di 30 giorni l'anno per affittare la propria casa a terzi, è stata disposta la chiusura anticipata per alcuni locali e introdotte restrizioni crescenti anche per zone come il quartiere a luci rosse. Senza dimenticare ad esempio la Sardegna, dove la forte presenza antropica nei mesi estivi sta determinando la necessità di contingentare gli accessi in molte spiagge.

E così anche in tante altre città ad alto flusso turistico.

In definitiva, non c'è dubbio che il turismo sia una importante leva economica.

² Dati Agenzia nazionale del turismo e Ministero del Turismo - Andamento-turistico-italiano-2023 (ministeroturismo.gov.it).

³ Dati ENIT-Unioncamere.

⁴ Dati Organizzazione mondiale del turismo - Presentazione standard di PowerPoint (assolombarda.it).

⁵ Nel 2023 le Canarie hanno registrato il numero più alto di arrivi turistici in Spagna: 13,9 milioni di persone, rispetto ad una popolazione residente di 2,2 milioni con i tassi più elevati di povertà – fino al 33% della popolazione è a rischio di esclusione. Dati Rapporto annuale della povertà in Spagna, Arope – I residenti delle isole Canarie si ribellano al turismo di massa - Europa - Ansa.it.

Così come non c'è dubbio tuttavia che, se non regolato, rischia di determinare externalità negative, non solo economiche, a fronte delle quali i vantaggi rischiano di non compensare gli svantaggi.

Restando in Italia, Firenze e tutte le altre città d'arte, a partire da Roma e Venezia, rappresentano una parte rilevante della identità e storia nazionale. E il turismo “mordi e fuggi” rischia di colpire tale identità e storia.

Ogni anno milioni di turisti transitano per queste splendide città, spesso però con una permanenza di un solo giorno, con vantaggi economici ben inferiori ai danni, anche culturali, fatti alle stesse città e ai loro abitanti.

Basti pensare, restando a Firenze, che negli ultimi vent'anni sono stati circa 150mila i residenti andati via dalla città, che si sta ormai svuotando, trasformata da centro di aggregazione sociale ad una sorta di Disneyland a cielo aperto.

A Venezia la popolazione residente nel quartiere più colpito dal fast tourism (S. Marco-Castello-S. Elena-Cannaregio) ha subito in venticinque anni, dal 1997 al 2022, una riduzione di circa il 30%.

Al fine dunque di non far “spegnere” queste identità, una soluzione va trovata.

E allora ben venga aumentare l'imposta di soggiorno, come recentemente attivata anche a Padova, Brescia, Roma, Napoli e Milano, al fine di compensare, almeno in parte, i servizi necessari per la tutela delle città a fronte di tale “ondata” (pulizia strade, sicurezza, trasporti, etc.).

Ma questo certo non basta e, comunque, non serve al fine di tutelare i cittadini e l'identità delle loro città.

Per governare i flussi turistici, sarebbe invece opportuna una vera strategia nazionale⁶, indirizzando, per esempio, i turisti anche verso il patrimonio culturale delle cinture metropolitane, creando un circuito virtuoso di itinerari capace di sviluppare un turismo slow, anche al di fuori dei circuiti più tradizionali, creando strutture e infrastrutture per l'accoglienza, progettando eventi ad ampio raggio, temporale e territoriale, e sensibilizzando i turisti e i loro accompagnatori al rispetto delle economie locali e dell'ambiente.

E in tutto questo, come sempre, la leva fiscale ha comunque un'importanza fondamentale, anche sotto il profilo, ad esempio, della disciplina degli affitti turistici brevi⁷.

Proprio in tema di affitti turistici brevi, sempre per restare a Firenze e alle azioni adottate per contrastare un certo tipo di turismo, la cosiddetta delibera “Nardella” (dal

⁶ Il Piano Strategico del Turismo 2023-2027 delinea lo sviluppo del settore nei prossimi sei anni, con l'intento di rilanciare la leadership italiana sul mercato turistico mondiale. È un documento redatto dal Ministero dei Beni e delle Attività culturali (MICBAT) in collaborazione con la Direzione Generale Turismo. Il PST promuove come fattori chiave di sviluppo l'innovazione dell'offerta, la diffusione delle tecnologie digitali, la qualità dei servizi, la creazione di condizioni fiscali e regolamentari più favorevoli all'attività di impresa. L'attuazione di questa strategia implica la costruzione di una regia nazionale nell'ambito di una governance rinnovata del sistema turistico. Il PST è stato concepito proprio per superare la frammentarietà delle politiche per il turismo e avviare la costruzione di una policy nazionale.

⁷ Per la descrizione completa della disciplina, civilistica e fiscale, in tema di affitti brevi e locazioni turistiche si veda l'allegato in calce alla ricerca.

nome dell'allora Sindaco della città), prima del genere in Italia, per cercare di risolvere il "problema", ha semplicemente (forse semplicisticamente) vietato nuove aperture nel centro storico fiorentino, rischiando però di violare alcuni basilari principi della Costituzione: da quello della tutela della proprietà privata a quello di uguaglianza, fino a quello della libera iniziativa economica.

In ogni caso, a seguito dei tanti ricorsi proposti avverso la detta delibera, il TAR Toscana si è poi espresso, deliberandone, in sostanza, la illegittimità.

La stessa delibera fiorentina, del resto, ha nel frattempo di fatto comportato un incremento dei prezzi sia degli hotel che degli affitti brevi già attivi, oltre che, in senso diametralmente opposto all'obiettivo che indicava voler raggiungere, un incremento del numero degli immobili destinati agli affitti brevi anche fuori dal centro storico, dove era invece ancora possibile affittare, a prezzi ragionevoli, per studenti e famiglie.

A prescindere dalla bontà o meno delle delibere eventualmente adottate, l'idea stessa di lasciare ai singoli Enti locali (laddove peraltro ogni città ha delle sue peculiari specificità) la soluzione, o comunque la ricerca della soluzione ad un tema così complesso appare, in ogni caso, fuori luogo e poco efficace.

E infatti, sempre in tema di leva fiscale (sul fronte dei tributi locali), proprio per evitare il proliferare di fantasiose diversificazioni delle aliquote Imu da parte di ogni Comune della Repubblica, il Legislatore ha limitato la discrezionalità degli Enti locali, pena, appunto, una inevitabile "deriva" da fine impero.

Per tale motivo, a decorrere dall'anno 2021, è stato previsto che i Comuni possono diversificare le aliquote Imu esclusivamente con riferimento alle fattispecie individuate con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, sentita la Conferenza Stato-città. E ogni Comune, nell'ambito della propria autonomia regolamentare, può peraltro effettuare una diversificazione solo se vengono rispettati i criteri generali di ragionevolezza, adeguatezza, proporzionalità e non discriminazione.

E quindi è chiaro che le soluzioni, anche in termini di leva fiscale, devono avvenire nell'ambito di una cornice nazionale.

E, in tal senso, la strada della penalizzazione tout court degli affitti turistici può portare comunque poco lontano.

Del resto, sempre restando alla realtà fiorentina, presa ad esempio generale anche per la sua rilevanza statistica ed economica, gli stessi numeri dimostrano che sul totale degli immobili cittadini gli affitti brevi pesano, in realtà, per meno del 3%.

Né è possibile peraltro ritenere che chi possiede un immobile in centro goda di una sorta di "rendita parassitaria", anche considerato che quegli stessi proprietari di case non è che quegli immobili li hanno abusivamente occupati, o ne sono entrati in possesso in modo illegittimo, ma li hanno ereditati o acquistati, spesso pagando rilevantissime tasse, anche considerato che molti di quegli immobili sono anche classificati in A1 (con tassazione maggiorata in quanto considerati immobili "di lusso").

In definitiva, interventi di questo tipo rischiano di attuare un vero e proprio esproprio di un diritto (costituzionalmente tutelato).

Il tema allora non è (sol)tanto se gli studenti fuori sede abbiano diritto ad abitazioni dignitose, o se chi ha bisogno di una casa da affittare a lungo termine debba potervi accedere, quanto il limite che, per legge (o meglio, per Costituzione), un Ente locale ha nel decidere dell'utilizzo della proprietà privata dei cittadini.

In conclusione, non è certo per delibere amministrative (peraltro in ordine sparso per l'Italia) che si può risolvere il problema.

E che la materia meriti ben altra disciplina lo dimostrano anche i numeri del comparto, laddove, per esempio, solo su Firenze, gli affitti brevi hanno un giro d'affari di circa 2 miliardi, con un flusso annuale in termini di tassa di soggiorno di circa 70 milioni di euro. Moltiplichiamo questi numeri per tutte le realtà italiane e potremo coprire più di una Finanziaria.

In un tale contesto, come detto, la leva fiscale ha sicuramente un ruolo importante e potrà essere certamente utilizzata per indirizzare, almeno in parte, scelte e risorse.

E a tal fine, in particolare sul piano della tassazione degli affitti turistici, la legge 30 dicembre 2023 n. 213 ha introdotto rilevanti novità, volte a:

- innalzare l'aliquota dell'imposta sostitutiva dovuta sui redditi derivanti dai contratti di locazione di immobili a uso abitativo di durata non superiore a 30 giorni, stipulati dalle persone fisiche, al di fuori dell'esercizio d'attività d'impresa, che effettuano l'opzione per l'applicazione del regime fiscale della cedolare secca (di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 14 marzo 2011 n. 23), che passa ora dal 21% al 26% (con facoltà di usufruire dell'aliquota ridotta del 21% relativamente ai redditi riferiti ai contratti di locazione breve stipulati per una sola unità immobiliare per ciascun periodo d'imposta, a scelta del contribuente);
- introdurre adempimenti obbligatori da parte degli intermediari non residenti, in maniera conforme al diritto dell'Unione europea, secondo quanto declinato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea.

Si ricorda del resto che l'articolo 1, comma 595, della legge n.178 del 2020 prevedeva già che il regime fiscale delle locazioni brevi, con effetto dal periodo d'imposta relativo all'anno 2021, fosse riconosciuto solo in caso di destinazione alla stessa locazione di non più di quattro appartamenti per ciascun periodo d'imposta. Negli altri casi, ai fini della tutela dei consumatori e della concorrenza, l'attività di locazione, da chiunque esercitata, si presumeva (e si presume) svolta in forma imprenditoriale, ai sensi dell'articolo 2082 del Codice civile.

La normativa attribuisce inoltre, come detto, un ruolo particolare ai soggetti, anche esteri, che svolgono la funzione d'intermediazione, anche mediante piattaforme telematiche, nella conclusione del contratto, o che intervengono nella fase del pagamento. Detti soggetti sono infatti ora tenuti ad effettuare i seguenti adempimenti:

- se intervengono nella stipula dei contratti, devono comunicare all'Agenzia delle Entrate i dati a essi relativi;

- se incassano o intervengono nel pagamento del canone di locazione o dei corrispettivi lordi, devono operare una ritenuta sui redditi.

Anche sotto questo profilo, è evidente che normativa nazionale e normative locali (sui proprietari degli immobili) devono essere coordinate e “parlarsi”, pena l’assenza di una strategia coordinata, o, peggio, una inaccettabile schizofrenia di intenti.

A tal fine il Dl Anticipi (Dl n.145/23, conv. in legge n.191/23) ha provato ad introdurre una prima impostazione nazionale, primo di diversi step per regolamentare il settore, prevedendo tra l’altro:

- L’assegnazione del Codice Identificativo Nazionale (CIN): il Ministero del Turismo assegnerà un CIN alle unità immobiliari destinate a contratti di locazione per finalità turistiche, comprese le locazioni brevi, e alle strutture turistico-ricettive alberghiere ed extralberghiere.
- L’esposizione e indicazione del CIN: i locatori sono tenuti a esporre il CIN all’esterno dello stabile e ad indicarlo in ogni annuncio pubblicato, con obblighi simili per gli intermediari immobiliari e i gestori di portali telematici⁸.
- Obblighi di comunicazione e di sicurezza: tutte le unità immobiliari ad uso abitativo destinate alla locazione turistica dovranno essere dotate di dispositivi per la rilevazione di gas combustibili e monossido di carbonio, nonché di estintori portatili. Per le locazioni turistiche fatte in via imprenditoriale c’è poi l’obbligo di SCIA, segnalazione certificata di inizio attività, presso lo sportello SUAP del Comune di ubicazione.

Come detto, tuttavia, molto altro resta ancora da fare.

Il presente studio si propone di approfondire le sopra indicate tematiche da un punto di vista giuridico, fiscale, economico e sociale, con specifiche proposte di soluzioni, da introdurre poi al dibattito pubblico e politico e all’attenzione del Legislatore.

OVERTOURISM: UNO SGUARDO ALL’ESTERO

Nelle grandi città europee e americane, da anni, i residenti lamentano la trasformazione del mercato della locazione, con la riduzione degli immobili in affitto per periodi medio-lunghi a favore degli affitti brevi turistici, in un trend agevolato anche dalle piattaforme digitali.

⁸ Vengono stabilite sanzioni pecuniarie per l’assenza del CIN (da 800 a 8.000 euro), per la mancata esposizione del CIN (da 500 a 5.000 euro), per la mancata presentazione della SCIA (da 2.000 a 10mila euro) e per la locazione di unità immobiliari prive dei requisiti di sicurezza (da 600 a 6.000 euro per ogni violazione accertata).

A New York sono così già entrate in vigore norme per arginare e regolamentare gli affitti brevi⁹ e anche Bruxelles¹⁰ sta valutando un intervento in tal senso, per ora basato sulla registrazione degli immobili e dei dati delle parti contraenti.

La Commissione Europea¹¹, nel novembre 2022¹², ha presentato una proposta di regolamento¹³, poi passata al Parlamento europeo e su cui il Consiglio ha infine adottato la sua posizione negoziale.

Gli Stati membri hanno in particolare proposto di avere i dati dalle piattaforme, che dovranno costituire un “punto di ingresso digitale unico” nazionale per la trasmissione dei dati tra le piattaforme online di noleggio a breve termine e le autorità pubbliche. Ogni casa, appartamento o stanza offerta in affitto per un numero limitato di giorni all’anno dovrebbe inoltre avere un numero di registrazione, in modo che le autorità competenti possano conoscere l’identità dell’ospite.

La Commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori del Parlamento europeo ha poi preparato una relazione sulla proposta di regolamento sulla raccolta e sulla condivisione dei dati relativi ai servizi di affitto di alloggi a breve termine, i cui punti chiave includono la distinzione tra regimi di registrazione e di autorizzazione, l’ampliamento dei dati per l’identificazione delle unità locative e la riduzione degli elenchi illegali.

Le principali mete dell’overtourism

Volendo stilare una graduatoria sulle mete urbane più colpite dall’*overtourism*, basata sul numero di notti trascorse da visitatori domestici e stranieri per chilometro quadrato, nel 2023 si colloca al primo posto Dubrovnik, seguita da Venezia e da Macao.

Tra le prime quindici posizioni anche Roma (al 13° posto), appena sotto Parigi (12esima)¹⁴.

⁹ In particolare, a New York la legge sugli affitti brevi obbliga proprietari e affittuari a registrarsi presso le autorità cittadine prima di poter inserire i loro annunci sulle piattaforme di affitti turistici, pena sanzioni fino a un massimo di 5mila dollari per ogni infrazione commessa. Inoltre, i proprietari non potranno affittare per durate inferiori ai 30 giorni senza essere fisicamente presenti nella struttura per tutta la durata del soggiorno.

¹⁰ Il turismo è una delle principali attività economiche dell’Unione europea, ne rappresenta il 10% del Pil.

¹¹ Dal dicembre 2009 l’Unione ha competenza per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l’azione degli Stati membri nella politica del turismo. Sebbene il quadro finanziario pluriennale 2021-2027 non preveda una linea di bilancio distinta per la politica del turismo, nel periodo 2022-2023 il bilancio per le attività turistiche è stato stanziato nell’ambito del programma per il mercato unico.

¹² Dal 2001 la Commissione ha pubblicato diverse comunicazioni, l’ultima delle quali risale al 2014, sui suoi orientamenti politici per lo sviluppo del settore turistico. Tra queste, la comunicazione (COM(2007)0621) del 19 ottobre 2007 – Agenda per un turismo europeo sostenibile e competitivo – che espone l’opzione dello sviluppo sostenibile per garantire la competitività sul lungo termine del turismo e annuncia azioni preparatorie triennali.

¹³ COM(2022)0571, in revisione del regolamento (UE) 2018/1724.

¹⁴ Rapporto annuale McKinsey & Company - “*The state of tourism and hospitality 2024*”.

Il numero dei viaggiatori e la frequenza dei loro viaggi sono del resto destinati ad aumentare sempre di più (nel primo trimestre del 2024 le notti trascorse negli esercizi ricettivi dell'Ue sono aumentate del 6,6% rispetto allo stesso periodo del 2023).

E se ipotizziamo una proiezione al 2030, Venezia vedrà un aumento di affollamento turistico del +26%, comunque ben inferiore, si stima, rispetto ad altre mete come Marrakech (+86%), Amsterdam (+72%), Dubrovnik (+70%)¹⁵ e Macao (+45%).

Non van meglio la situazione a Minorca, dove Binibeca Vell, piccolo villaggio dell'isola, vede ottocentomila turisti l'anno per duecento abitanti, che hanno provato a limitare l'accesso dei turisti alla fascia oraria centrale della giornata, dalle 11 alle 20.

Un'iniziativa che tuttavia sembra essersi rivelata infruttuosa.

Quanto al resto delle Isole Baleari sembra che abbiano raggiunto il loro limite, ha detto a fine maggio 2024 la Presidente della Regione, Marga Prohens, aggiungendo che ritiene necessario tenere conto del "disagio sociale" per rendere il turismo «compatibile con la vita degli abitanti»¹⁶, che a fine maggio 2024 hanno manifestato, intonando lo slogan "Non siamo isole in vendita" ed invocando misure più efficaci contro il sovraffollamento.

Restando in Spagna, una misura efficace (e sicuramente di impatto) sembra possa essere presa invece a Siviglia. Il Comune progetta infatti di interrompere le forniture d'acqua corrente a circa 5mila appartamenti della città, che, secondo le stime municipali, sono affittati illegalmente per brevi periodi come alloggi per turisti¹⁷.

Anche a Cracovia le cose non vanno meglio, con arrivi e presenze superiori a Venezia e a Milano (spesso per veri e propri tour di addio al celibato)¹⁸ e dove i residenti hanno tentato una vera e propria *class action* contro il loro stesso municipio, accusato di non essere in grado di gestire i problemi legati agli eccessi da schiamazzi e da alcol. Il nuovo Sindaco ha annunciato quindi la nomina di un responsabile municipale "alla notte", ha proibito la vendita di alcolici tra la mezzanotte e le 5,30 del mattino e ha lanciato numerose campagne promozionali per indurre gli ospiti al rispetto delle regole, nonché alla riduzione del disturbo della quiete pubblica.

¹⁵ Dubrovnik ha già iniziato ad adottare misure significative per combattere il sovraffollamento, vietando nuovi permessi di affitto privato nella città vecchia e riorganizzando gli orari delle crociere per scaglionare meglio i flussi.

¹⁶ Tra le misure annunciate dalle autorità locali come prima risposta, il divieto di vendita di alcolici nei negozi dopo le 21.30, il bando del consumo per strada, eccetto nelle terrazze dei bar. A Palma il municipio sta valutando anche la possibilità di vietare nuovi affitti turistici e di limitare l'accoglienza delle navi da crociera. E a Ibiza le già vigenti limitazioni sulle "party boat" potrebbero essere inasprite. Fin dal 2016 è stata poi introdotta nelle isole una Imposta per il Turismo Sostenibile (ITS), i cui proventi sono destinati alla riduzione degli effetti negativi dell'afflusso vacanziero e alla distribuzione dei benefici economici su tutto il territorio.

¹⁷ El Ayuntamiento de Sevilla cortará el agua a unos 5.000 pisos turísticos irregulares | España | EL PAÍS (elpais.com) - Il Comune ha individuato gli alloggi utilizzati per turisti incrociando i dati a sua disposizione con quelli delle piattaforme online.

¹⁸ 800mila residenti nel 2023 hanno accolto 9,4 milioni di turisti.

Spostandosi più verso Sud, anche le isole Canarie sono allo stremo¹⁹. La crescita insostenibile del turismo, unita alla speculazione immobiliare e a una presenza esorbitante di residenti stranieri stanno infatti mettendo a dura prova la tenuta delle Isole. Per tali motivi il 20 aprile 2024 decine di migliaia di persone hanno sfilato a Santa Cruz de Tenerife, Las Palmas de Gran Canaria, Arrecife (Lanzarote), Puerto del Rosario (Fuerteventura), Valverde (El Hierro), San Sebastián de La Gomera e Santa Cruz de la Palma, al grido di «*Canarias tiene un límite*».

Eppure quello stesso turismo, prima di divenire insostenibile, ha traghettato l'arcipelago delle Canarie da una situazione di povertà estrema a una crescita vertiginosa della sua economia, con un aumento del Prodotto interno lordo del 9,3% nel 2022 (il doppio rispetto alla media nazionale spagnola del 4,4%), in crescita costante²⁰.

A fronte di ciò, la mancanza di regolamentazione sugli investimenti immobiliari sta facendo del resto lievitare (da tempo) i prezzi delle case. Il numero spropositato di presenze, in rapporto a quello degli abitanti ufficiali, sta esaurendo le risorse. Mentre crescono le entrate dall'estero, i salari dei lavoratori, tra i più bassi della Spagna, restano fermi. Tenerife è ormai piegata da una grave carenza idrica e la quantità di rifiuti cresce in maniera esponenziale, come quella delle auto in circolazione.

Gli abitanti sono quindi esausti e chiedono un intervento che tuteli le Isole: una nuova tassa per i visitatori, a protezione dell'ambiente e una regolamentazione del sistema degli alloggi che tuteli la popolazione locale, pena una prevalenza dei costi – sociali e ambientali – sui benefici.

La mobilitazione e la protesta si estendono comunque a tutta la Spagna, che, lo scorso anno, ha registrato complessivamente più di 85 milioni di visite.

A Malaga sono così comparsi adesivi contro i turisti sulle porte degli alloggi con affitti a breve termine.

A Barcellona i residenti hanno cominciato a sparare bombe d'acqua sui turisti seduti nei bar delle ramblas e del lungomare.

A fine giugno 2024, il Comune della città catalana ha quindi cercato di arginare il fenomeno imponendo l'aumento della tassa di soggiorno, passata da 3,25 a 4 euro a notte per turista. Un aggravio minimo, secondo l'amministrazione, ma che porterà nelle casse della città altri 20 milioni di euro, che vanno ad aggiungersi agli introiti strutturali, divisi al 50% con la Generalitat de Catalunya, laddove i costi del turismo che gravano sulle casse della città – si pensi al trasporto pubblico, alla sanità e ai rifiuti – sembra ammontino però a 146,2 milioni di euro all'anno, ovvero circa 50 milioni in più dei 95 che la città incasserebbe nel complesso con l'aumento dell'imposta.

¹⁹ Nelle Isole Canarie vivono poco più di due milioni di persone con turisti che ogni anno raggiungono i 14 milioni.

²⁰ Nel 2022 il turismo nelle Canarie ha portato quasi 17 miliardi di euro. Dal settore traggono occupazione il 40% dei lavoratori. Quasi il 34% della popolazione locale è però a rischio povertà ed esclusione sociale.

Il Sindaco ha quindi promesso altre misure da adottare entro il 2029, anche al fine di limitare gli alloggi turistici privati nel centro città e lasciare così spazio alle abitazioni residenziali, che negli anni sono praticamente scomparse.

Stessa situazione nel resto d'Europa (e del mondo).

Amsterdam, per limitare il numero di turisti autorizzati a pernottare in città, ha vietato di costruire nuovi edifici alberghieri.

In Francia la città di Marsiglia ha introdotto un sistema di prenotazione per limitare il numero di turisti che entrano nel Parco Nazionale delle Calanques e proteggere la baia.

A Berlino, dal 2018, previo ottenimento di una licenza, è diventato possibile per i residenti affittare la seconda casa solo fino a 90 giorni all'anno.

Uscendo infine dai confini europei, in Giappone hanno costruito una barriera alta 2,5 metri e lunga 20 metri a ridosso di un centro commerciale per bloccare la vista del Monte Fuji.

A San Francisco è possibile dare in affitto una camera solo se il locatario vive più di 275 giorni all'anno nell'appartamento, previo l'ottenimento di due licenze.

A New York si può affittare una camera per meno di trenta giorni unicamente se il locatario vive nell'appartamento per la durata dell'affitto, e per non più di due ospiti alla volta.

Ma tutto questo serve davvero a qualcosa, a parte cercare di "calmare" gli elettori furiosi?

OVERTOURISM: LO STATO DELL'ARTE IN ITALIA

Le reazioni in Italia e la nuova disciplina nazionale in tema di affitti brevi

Tornando in Italia, anche le città italiane ad alto tasso turistico, come visto, hanno cominciato a porre in essere misure "difensive" contro l'*overtourism*.

A Venezia, dal 25 aprile 2024, vige, in via sperimentale, il ticket giornaliero da 5 euro²¹.

Il Comune di Villasimius, in Sardegna, per visitare la spiaggia di Punta Molentis ha fissato un tetto massimo di 600 persone al giorno fino al 31 ottobre, al costo di un euro a testa, oltre a una tariffa di 10 euro per il parcheggio (che può ospitare non più di 200 veicoli).

Solo 1.500 sono i bagnanti ammessi nella famosa spiaggia de La Pelosa a Stintino, a 3,50 euro a persona, con parcheggio a 2 euro l'ora.

²¹ Conclusa il 14 luglio la sperimentazione del ticket d'ingresso ha portato un incasso di oltre 2 milioni. Dai dati raccolti emerge che le prenotazioni giornaliere sono state 3.618.114 (tenendo presente che uno stesso soggetto poteva avere fino a 29 prenotazioni, come il lavoratore abituale, oppure lo studente).

A Cala Brandinchi e Lu Impostu, nel Comune di San Teodoro, sempre in Sardegna, trovano posto, rispettivamente, 1.447 e 3.352 “ospiti”, con ticket di 2 e 2,50 euro.

A Baunei, nell’Ogliastra, sono 250 i turisti ammessi a Goloritzè, dove si pagano 6 euro per percorrere a piedi il sentiero assistito – unica via verso il mare.

Ingresso contingentato infine anche a Le Piscine a Cannigione, Cala Luna a Nuoro e Rena Bianca a Santa Teresa di Gallura.

Spostandosi in Liguria, alle Cinque Terre, si è provato a porre in essere un piano di regolazione dei flussi, cercando di lavorare sulle prenotazioni e sui biglietti del treno e promuovendo esperienze di qualità anche nelle aree meno visitate²².

A Portofino sono state istituite delle “zone rosse” per gestire al meglio i flussi dei visitatori.

In Campania, l’isola di Procida ha disposto particolari restrizioni sulla circolazione dei mezzi privati durante la stagione estiva, per regolare il traffico e ridurre le emissioni di CO₂. E poi tassa di sbarco raddoppiata a Capri, circolazione a targhe alterne in costiera amalfitana, numero chiuso e accesso su prenotazione in alcune spiagge libere a Napoli.

Risalendo nelle Marche, nella baia di Portonovo a Riviera del Conero, da quest’anno, è partita la sperimentazione di una zona ad accesso controllato che permetta di limitare il numero di bagnanti sulla spiaggia.

Fra le restrizioni adottate nel nostro Paese ci sono comunque anche: semafori anti-ingorgo per selfie e foto al panorama, accessi a strade e lidi da prenotare online, presenze a tempo e sensori che registrano i passaggi degli escursionisti.

Sono tante altre, del resto, le città a rischio: Rimini, Bolzano, Livorno, Trento, Verona, Napoli.

È chiaro che, comunque, ogni realtà locale presenta specifiche caratteristiche, per affrontare le quali o si accetta che su tutto il territorio nazionale vi siano centinaia di strategie e soluzioni diverse (e magari fantasiose o poco efficaci), oppure è opportuno trovare una cornice nazionale che riduca il tutto *ad unum*, con una razionale ed efficiente visione strategica dell’obiettivo.

È la sede governativa il luogo deputato per eccellenza a risolvere tematiche di rilievo, senz’altro nazionale, come quelle del turismo, laddove, ad esempio, la nuova e più recente proposta governativa sul tema degli affitti brevi mostra finalità ben diverse da quelle locali: se nella bozza di fine maggio 2023 erano previste infatti misure volte a contrastare «il rischio di un turismo sovradimensionato rispetto alle potenzialità ricettive locali e a salvaguardare la residenzialità dei centri storici ed impedirne lo spopolamento», il nuovo testo²³ approvato a fine dicembre 2023

²² La riapertura della Via dell’Amore, il tratto che collega Riomaggiore e Manarola, è stato regolamentato per una fruizione sostenibile. L’ingresso è su prenotazione e l’accesso contingentato: 400 persone all’ora, 100 persone ogni 15 minuti.

²³ “Disciplina delle locazioni per finalità turistiche, delle locazioni brevi, delle attività turistico-ricettive e del Codice identificativo nazionale” -

(all'interno del cosiddetto DL Anticipi) ha lo scopo di fornire una disciplina «uniforme a livello nazionale nonché di contrastare il fenomeno dell'abusivismo nel settore».

Nella nuova visione si esclude, quindi, la responsabilità dell'*overtourism* e dello spopolamento dei centri storici, facendo leva anche sui dati numerici, che rilevano la reale esiguità del numero di immobili destinati a questa finalità (meno del 2% a livello nazionale) rispetto all'importante patrimonio di immobili vuoti (pari a 9,5 milioni, circa il 27% del parco immobiliare complessivo).

A inizio giugno 2024 è poi iniziata la fase sperimentale della riforma (che terminerà il 1° settembre 2024), ed entro l'anno tutti gli immobili adibiti ad affitti brevi potranno essere commercializzati soltanto se muniti del Codice Identificativo Nazionale e se inseriti nella Banca Dati Strutture Ricettive del Ministero del Turismo.

La disciplina prevede che il Ministero del Turismo, che detiene e gestisce la relativa banca dati, assegni, tramite procedura automatizzata, un Codice identificativo nazionale (CIN)²⁴ alle unità immobiliari a uso abitativo destinate a contratti di locazione per finalità turistiche, alle unità immobiliari a uso abitativo destinate alle locazioni brevi e alle strutture turistico-ricettive alberghiere ed extralberghiere²⁵.

Inoltre, si prevede che le unità immobiliari a uso abitativo oggetto di locazione per finalità turistiche siano munite dei requisiti di sicurezza degli impianti e di dispositivi per la rilevazione di gas combustibili e del monossido di carbonio.

Si prevede, infine, nei casi di violazione delle disposizioni contenute nella norma, un regime sanzionatorio il cui ricavato rimarrà nella disponibilità dei Comuni per far fronte alle necessità legate al turismo²⁶.

Il codice identificativo nazionale, il CIN (che sostituisce quello regionale), diversamente dalla precedente versione viene collegato all'immobile. Si centralizza così la raccolta di informazioni a cura del ministero del Turismo (attraverso una banca dati già istituita nel 2019 che si occupa di affitti brevi, ma anche di alberghi, B&B, agriturismi, rifugi alpini, campeggi, dimore storiche, affittacamere, residence e cabine delle navi da crociera), anche se rimangono le Regioni i soggetti che dovranno

gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaArticolo?art.versione=1&art.idGruppo=3&art.flagTipoArticolo=0&art.codiceRedazionale=23A06909&art.idArticolo=13&art.idSottoArticolo=3&art.idSottoArticolo1=10&art.dataPubblicazioneGazzetta=2023-12-16&art.progressivo=0

²⁴ I CIN dovranno contenere anche l'indicazione del numero di posti letto disponibili secondo quanto dichiarato nella relativa istanza. Il CIN dovrà essere indicato all'ingresso dell'unità immobiliare e in ogni annuncio ovunque pubblicato.

²⁵ A luglio 2024 è stata superata quota 10mila CIN emessi nelle sette Regioni capofila nella sperimentazione, che sono peraltro da sommare ai Codici Identificativi Regionali che si stanno convertendo in CIN. In base all'ultimo aggiornamento del Ministero del Turismo, nelle banche dati sono presenti circa 16mila CIN. Poco più di 6mila in Puglia, che è anche la prima Regione ad avere attivato la sperimentazione. Veneto e Lombardia sono intorno ai 3mila Codici a testa, la Sicilia è sopra i 2mila. Sono quote ancora parziali del totale delle strutture presenti sul territorio delle diverse Regioni (complessivamente, solo nelle sette già attive da qualche settimana, ce ne sono quasi 218mila).

²⁶ Non esporre il CIN per ogni annuncio costerà (anche se non è chiaro se all'host, al gestore o alla piattaforma) una sanzione da 500 a 5mila euro e l'immediata rimozione dell'annuncio; non avere richiesto il CIN sarà sanzionato fino a 8mila euro.

concedere i Codici, mentre saranno i Comuni a dover controllarne l'applicazione su tutte le piattaforme e su tutti i canali di promozione.

Viene ribadito il fatto che il soggiorno non può essere inferiore a due notti (cd. *minimum stay*) nelle zone territoriali omogenee che rivestono carattere storico, artistico e di particolare pregio ambientale²⁷.

Scende, inoltre, da 4 a 2 il limite di appartamenti, dello stesso proprietario, in locazione breve (da 1 a 30 notti) che sul territorio nazionale possono essere tassati con cedolare secca.

Chiunque eserciti l'attività di locazione per finalità turistiche in forma imprenditoriale, direttamente o tramite società che svolgono attività di intermediazione immobiliare ovvero di gestione di portali telematici, è soggetto, anche ai fini fiscali, alla disciplina generale dell'imprenditore, nonché all'obbligo di segnalazione certificata di inizio attività presso lo Sportello unico per le attività produttive (Suap) del Comune del territorio in cui viene svolta l'attività, pena l'irrogazione di una sanzione pecuniaria per un massimo di 10mila euro.

Le piattaforme telematiche dovranno comunicare alle autorità fiscali tutti i dati relativi a quei soggetti che usano la piattaforma di intermediazione per "vendere" agli utenti finali i propri prodotti o servizi²⁸. Il D.lgs. 1° marzo 2023 n. 32 richiede che i "gestori di piattaforme" digitali di intermediazione dovranno comunicare all'Agenzia delle Entrate, entro il 31 gennaio dell'anno successivo a quello cui si riferisce la comunicazione, quindi, per la prima volta, entro lo scorso 31 gennaio 2024 (termine poi prorogato eccezionalmente al 15 febbraio 2024), i dati e i corrispettivi percepiti dei "venditori" attivi sui loro portali²⁹.

²⁷ Sono coinvolte in particolare le 14 città metropolitane (Roma, Milano, Napoli, Torino, Bari, Palermo, Catania, Bologna, Firenze, Venezia, Genova, Messina, Reggio Calabria, Cagliari), ma anche i circa 969 Comuni ad alta densità turistica. Non è prevista alcuna deroga: tutti i Comuni classificati dall'Istat "a vocazione turistica" devono sottostare alle regole, anche se con una popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

²⁸ Come del resto previsto anche dalla Direttiva europea DAC 7, la quale con il termine "venditori" si riferisce a un utente (*user*) che si è registrato sulla piattaforma di intermediazione on line (può essere una persona fisica o giuridica) e che svolge un'attività pertinente (quindi, nel nostro caso, conclude un contratto di locazione o di soggiorno). La DAC 7 usa il termine "piattaforma" per indicare qualsiasi software, compresi i siti web o le app, che sia accessibile agli utenti e che consente ai Venditori di essere collegati con altri utenti potenzialmente interessati allo scopo di svolgere, direttamente o indirettamente, l'attività (di locazione, per esempio) per tali utenti fruitori. In altre parole, la DAC 7 impone obblighi di comunicazione all'autorità fiscale a carico dell'entità che gestisce la piattaforma di intermediazione che mette in contatto chi offre i servizi (di locazione o alloggio in struttura ricettiva, come specificati nella normativa stessa), registrandosi sulla piattaforma e pubblicando il relativo annuncio, con gli utenti "consumatori" della piattaforma interessati all'attività inserzionata, cui i primi sperano di "vendere" i loro prodotti e servizi.

²⁹ L'ultima relazione della Corte dei Conti sul rendiconto generale dello Stato descrive l'attività sperimentale di controllo sulle locazioni brevi condotta proprio nei mesi scorsi dalle Entrate. Sulla base dei dati forniti dal Ministero dell'Interno, inseriti nella banca dati "Alloggiati web" che contiene le comunicazioni alle Questure sulle presenze in tutte le strutture ricettive, l'Agenzia delle Entrate ha condotto, nel corso del 2023, un primo progetto sperimentale, «finalizzato – spiega la Corte dei conti – al controllo nei confronti dei contribuenti che risultano aver comunicato dati relativi alla presenza di persone alloggiate presso case o strutture ricettive e che hanno omesso di dichiarare i relativi proventi per l'anno d'imposta 2020». Partendo dall'incrocio di questi elementi, «è stata svolta un'attività di analisi del rischio, finalizzata alla produzione di liste selettive inviate agli uffici per i successivi controlli, basata sull'incrocio tra i dati dichiarativi, riferiti ai redditi immobiliari e/o ai redditi derivanti da attività commerciali non esercitate abitualmente, e gli importi

Con la Risposta ad interpello n. 122/2024, pubblicata il 3 giugno u.s., l’Agenzia delle Entrate ha peraltro ulteriormente chiarito che l’attività di intermediazione esercitata tra strutture ricettive e clienti finali, gestite da una società per il tramite di una sua piattaforma dedicata alle prenotazioni alberghiere, consente di configurare in capo a quest’ultima lo *status* di “*gestore di piattaforma con obbligo di comunicazione*”, ai fini della Direttiva DAC 7, così come implementata in Italia dal D. lgs. 32/23³⁰.

Si ricorda infine che, in base alla recente disciplina, non possono affittare un appartamento a uso turistico breve coloro che hanno riportato condanne a pene restrittive della libertà personale superiori a tre anni, per delitti non colposi, senza aver ottenuto la riabilitazione; coloro che sono sottoposti a sorveglianza speciale o a misura di sicurezza personale o siano stati dichiarati: delinquente abituale, professionale o per tendenza senza aver ottenuto la riabilitazione.

LE RICHIESTE E PROPOSTE DEGLI OPERATORI

I rappresentanti delle varie Associazioni ed Enti rappresentativi delle istanze degli operatori hanno partecipato e partecipano al dibattito in corso per la ricerca delle migliori soluzioni alla tematica dell’*overtourism* e dei suoi effetti.

Nella lotta al fenomeno dell’*overtourism* il ruolo degli operatori è del resto fondamentale, potendo questi, assieme alle Istituzioni, spingere per la destagionalizzazione e per la promozione di centri turistici “minori”.

Di seguito si evidenziano alcune delle proposte e riflessioni già avanzate.

dei canoni di locazione breve comunicati dagli intermediari che hanno operato semplicemente mettendo in contatto domanda e offerta (senza operare la ritenuta fiscale, come previsto, invece, nel caso in cui l’intermediario abbia anche incassato il corrispettivo dovuto)». Mettendo in relazione le comunicazioni delle piattaforme che fanno intermediazione, le dichiarazioni dei redditi e gli archivi del Ministero dell’Interno, insomma, è stato possibile individuare le situazioni a rischio, da sottoporre a controlli più approfonditi. «Tali dati – conclude la Corte dei Conti – popolano periodicamente gli applicativi di analisi consultabili da tutte le Direzioni provinciali e sono pertanto utilizzabili per le autonome iniziative di controllo». A questi dati, nei prossimi mesi, saranno affiancati anche gli elementi della nuova banca dati, potenziando a dismisura le possibilità di verifica.

³⁰ L’Agenzia non ha accolto, quindi, la posizione sostenuta in quell’occasione dalla Società che aveva presentato l’interpello, la quale non si riteneva destinataria di questi obblighi di comunicazione in quanto, pur fungendo da strumento di collegamento tra il “venditore” (struttura alberghiera) ed il “cliente finale”, non gestiva le transazioni né i pagamenti e non conservava memoria dei relativi dati sensibili come, ad esempio, il numero di carta di credito del cliente. L’Agenzia delle Entrate ha, invece, optato per la sussistenza in capo alla Società istante dell’obbligo di comunicazione, in quanto tale piattaforma, consentendo l’interazione tra strutture ricettive e clientela, integrava i requisiti funzionali richiesti dalla Direttiva e ritualmente ripresi dall’art. 2, c. 1, lett. a), D. Lgs. n. 32/2023. Ciò anche in linea con la definizione di piattaforma contenuta nel par. 4 del Commentario alle “*Model Rules*” dell’OCSE.

Federalberghi

Federalberghi propone³¹, tra le altre:

- una riduzione della pressione fiscale sugli immobili;
- l'incentivazione degli investimenti, mediante il potenziamento del credito di imposta per la riqualificazione delle strutture ricettive, con l'obiettivo di renderlo uno strumento strutturale e più efficace;
- la revisione delle norme obsolete che limitano la capacità degli alberghi di ampliare l'offerta, per esempio riguardo alla ristorazione per clienti non alloggiati, alla direttiva sui pacchetti turistici e alle concessioni demaniali prospicienti le strutture ricettive;
- il contrasto dell'abusivismo nel settore turistico, implementando misure efficaci per prevenire e reprimere pratiche illegali che danneggiano il mercato e compromettono la qualità dell'offerta turistica;
- il potenziamento e la modernizzazione delle reti e delle infrastrutture, al fine di garantire che l'intero territorio nazionale sia facilmente accessibile e fruibile, favorendo così lo sviluppo equilibrato del turismo in tutte le regioni.

Nel corso di una recente audizione è stato anche sottolineato come sarebbe più corretto finanziare le funzioni svolte dagli Enti locali in campo turistico con modalità diverse dall'imposta di soggiorno, per esempio mediante la compartecipazione degli stessi Enti locali al gettito Iva di tutte le attività produttive che traggono beneficio dall'economia turistica, o tramite l'istituzione di una city tax.

Aigab

Aigab, l'associazione italiana gestori di affitti brevi, evidenzia come siano poco ragionevoli limitazioni attraverso complessi adempimenti relativi agli immobili (assoggettamento alle norme antincendio, introduzione nelle case di rilevatori di monossido di carbonio), incomprensibili restrizioni come quelle del minimum stay (possibilità di affittare una casa solo soggiornando almeno due notti), o la previsione di costringere il proprietario a diventare imprenditore nel caso abbia tre o più immobili, con la conseguenza che ogni proprietario, in tutta Italia, che abbia più di due appartamenti messi a reddito con gli affitti brevi possa essere escluso dalla possibilità di optare per la cedolare secca e costretto ad aprire partita Iva.

Aigab chiede, inoltre, un maggior riconoscimento per la figura dei gestori professionali, categoria di imprenditori che oggi conta circa 30mila professionisti, compresa la richiesta di un codice Ateco specifico.

³¹ Turismo, Federalberghi: istituire una city tax - ItaliaOggi.it del 13.05.2024.

Property Manager Italia³² rileva l'urgenza di decentrare e destagionalizzare l'offerta turistica³³, proponendo la riduzione della tassa di soggiorno in bassa stagione e un sistema centralizzato di prenotazioni museali e valorizzando il patrimonio artistico per attrarre un turismo più qualificato, riducendo così quello "mordi e fuggi".

In replica poi agli annunci del Sindaco di Roma circa la costruzione di nuovi alberghi nella Capitale, l'Associazione ha evidenziato come la soluzione per gestire enormi flussi turistici sempre in aumento non può essere costruire nuovi hotel. Se si vuole sviluppare un modello di turismo sostenibile bisogna iniziare ad utilizzare il patrimonio di immobili che troppo spesso restano inutilizzati nelle nostre città.

L'Associazione apprezza invece il Codice Identificativo Nazionale, che supera quello regionale, superando le relative differenziazioni, e che permetterà di identificare i proprietari e i gestori di case, di controllarli e di migliorare la regolarità dell'industria degli affitti brevi.

Meno apprezzata la misura sulla normativa antincendio.

L'associazione è, infine, totalmente in disaccordo con misure che blocchino nuove locazioni turistiche brevi in centro storico, stigmatizzandosi che possa essere un Ente pubblico a decidere per quanti giorni un cittadino possa mettere in affitto un bene di sua proprietà, rinunciando peraltro a miliardi di Pil e milioni di euro di imposta di soggiorno.

L'Associazione rileva del resto che senza la ricettività in appartamenti le città d'arte avrebbero carenza di posti letto e diventerebbero proibitive per la maggior parte dei turisti.

Tra le soluzioni avanzate si evidenziano in particolare le seguenti:

- Destagionalizzazione del turismo: promuovere il turismo durante tutto l'anno, riducendo la pressione sui mesi di alta stagione e distribuendo i flussi turistici in modo più equilibrato.
- Redistribuzione delle attrazioni: sviluppare e promuovere attrazioni turistiche al di fuori del centro storico per distribuire i visitatori su una zona più ampia. Ad esempio, creare nuovi musei o spostare parte delle collezioni esistenti in aree meno centrali.
- Incentivi per le locazioni a lungo termine: offrire incentivi fiscali come la cedolare secca al 10% e protezioni legali contro inquilini morosi per incoraggiare i proprietari a optare per le locazioni a lungo termine.

³² Property Manager Italia è un'associazione di categoria che rappresenta i gestori immobiliari professionisti.

³³ A tal fine si potrebbe incentivare un efficace sistema di prenotazione che "obblighi" i turisti a prenotare le attrazioni anche in bassa stagione. Per contribuire alla destagionalizzazione si potrebbe inoltre utilizzare anche la leva fiscale ed in particolare l'imposta di soggiorno, aumentandola o diminuendola per spingere parte della domanda in tempi e luoghi meno sotto pressione.

- Utilizzo del patrimonio pubblico: mettere a disposizione gli immobili pubblici inutilizzati per l'affitto a lungo termine a prezzi accessibili, incrementando l'offerta di case disponibili.
- Promozione del turismo sostenibile: educare i turisti e promuovere pratiche di turismo sostenibile che riducano l'impatto negativo sulle comunità locali e sull'ambiente.

CONCLUSIONI, RIFLESSIONI E PROPOSTE

Volendo trarre alcune conclusioni da un fenomeno tanto complesso, che travalica, tra l'altro, i confini nazionali, possiamo evidenziare quanto segue.

Nel contesto sopra delineato, l'obiettivo da raggiungere sarebbe quello di garantire un adeguato equilibrio tra offerta abitativa turistica e offerta abitativa residenziale, calibrato sulle specifiche esigenze di ciascun territorio, in modo da eliminare tutti i possibili effetti distorsivi legati al cosiddetto *overtourism*.

Non va dimenticato peraltro quanto il nostro Paese ha sofferto, non solo economicamente, in occasione della recente pandemia, che aveva bloccato all'improvviso il turismo.

Dopo tale "tragedia", tra le grandi città, solo a Torino e Milano il numero di annunci per affitti brevi è tornato ai livelli pre-Covid. A Milano c'è stato poi il maggior aumento dell'offerta per affitti brevi nel passaggio dal 2022 al 2023 (+48%).

Sul lato economico, Firenze, Roma e Napoli hanno invece fatto segnare il maggiore aumento delle tariffe rispetto al 2019 (oltre 60%); ma è Venezia la città nella quale la tariffa media giornaliera è oggi più alta (209,63 euro)³⁴.

Nella fotografia del 2023 il Comune con più alloggi disponibili resta la Capitale (22.080), in crescita rispetto al 2022 ma ancora indietro rispetto al 2019, quando gli alloggi disponibili erano oltre 30mila (-31%).

In ogni caso, se è vero che l'aumento dei flussi turistici in tutto il mondo è evidente, è anche vero che il fenomeno dell'*overtourism* non è certo un problema di oggi.

Se ne parla infatti e se ne discute da tempo, tanto che era già del 2019 un Rapporto dell'organizzazione mondiale del turismo dedicato interamente al fenomeno³⁵, e dove venivano proposte 11 strategie e 68 misure: dall'incentivare la dispersione dei turisti all'interno della città e sul territorio, suggerendo la visita di mete meno note e di aree meno turistiche, al promuovere il turismo in periodi diversi, ad esempio fuori stagione e in fasce orarie diverse dalle più gettonate, alla revisione dei regolamenti comunali, ad esempio chiudendo al traffico alcune aree più fragili o troppo frequentate, alla

³⁴ Affitti brevi: corsa dei prezzi a Roma e Firenze, Venezia la più cara - Il Sole-24 Ore.

³⁵ 'Overtourism'? – Understanding and Managing Urban Tourism Growth beyond Perceptions, Executive Summary | World Tourism Organization (e-unwto.org)

sensibilizzazione dei viaggiatori, comunicando loro come essere più responsabili e rispettosi del luogo.

Tutte norme di buon senso, ma molto di principio e poco concrete.

Il vero problema è che il turismo “distrugge”, ma il turismo rende (economicamente) anche tanto³⁶.

Nella sola Toscana, dove le sistemazioni disponibili ammontano a 108mila, un settimo del totale nazionale³⁷, il fatturato degli affitti brevi supera 1,3 miliardi di euro, davanti a Lazio e Lombardia.

La concentrazione di alloggi turistici vede poi al secondo posto la Sicilia con 90mila soluzioni disponibili, pari al 12% nazionale.

Terza la Lombardia con 78mila unità, pari al 10% nazionale.

Per quanto riguarda il giro d'affari generato dagli affitti brevi turistici, dietro alla Toscana (prima con 1,3 miliardi di euro) si posiziona il Lazio, che con l'8% di alloggi disponibili genera il 14% del fatturato totale³⁸.

Terza la Lombardia con poco meno di 1 miliardo di introiti, seguita da Campania (740mila euro), Sicilia e Veneto, entrambe a 630 milioni.

Tra le prime nove Regioni rientrano anche la Puglia (450mila euro), la Sardegna (410mila euro) e la Liguria (377 milioni).

Nel suo complesso il settore, nel 2023, ha fatto registrare 57 milioni di notti prenotate con un fatturato di 7,7 miliardi.

Un problema reale, dunque, che non può essere affrontato solo per principi e che presuppone un cambiamento radicale del tessuto economico delle città, dalle città d'arte alle località costiere, ai piccoli paesi dell'entroterra e di montagna.

Tutte tessere dello stesso puzzle.

D'altro canto, in diverse città si registra un numero eccezionale di abitazioni vuote. A Milano, per esempio, solo la metà degli appartamenti disponibili risulta occupato: il resto è inutilizzato. Quanto agli alloggi presenti nelle piattaforme online, solo la metà ha ottenuto negli ultimi 12 mesi tassi di occupazione significativi. Tutti gli altri hanno subito un utilizzo marginale, o un completo inutilizzo, con la conseguenza che gli appartamenti sono rimasti sostanzialmente vuoti³⁹.

Il problema, come detto, è che si “scontrano” due esigenze e due tutele tra loro molto differenti: quella della proprietà privata e quella della coesione sociale.

E proprio nel cercare di trovare un punto di equilibrio tra tali diverse esigenze, il Tar della Toscana si è recentemente espresso (nella specie, a favore della proprietà

³⁶ Il business degli affitti brevi in abitazioni private, secondo i calcoli di Federalberghi, in Italia vale 11 miliardi. Questo importo viene calcolato partendo da una stima del Ministero del Turismo che calcola in 500 milioni di euro i ricavi di febbraio di chi loca appartamenti e stanza, considerato che febbraio normalmente vale il 4% dell'anno significa che, se sono corretti i dati del Ministero, il mercato vale 11 miliardi di euro.

³⁷ Secondo un'analisi di Isnart - condotta sulla piattaforma Airbnb.

³⁸ Nella Capitale, seconda al mondo dopo Parigi per numero di notti prenotate attraverso le quattro piattaforme Airbnb, Booking.com, Tripadvisor and Expedia Group, si è passati da 8.574 milioni prenotazioni nel 2022 a 11.768 milioni nel 2023 (dati Eurostat).

³⁹ Ricerca del Centro studi Rescasa-Concommercio.

privata) con la sentenza n. 858/24 del 10 luglio 2024, dichiarando (seppure con motivazione di rito⁴⁰) decaduta la delibera del Comune di Firenze che vietava gli affitti brevi nel centro storico.

Nella sentenza il Tar ha rilevato che nel nuovo Piano operativo il divieto, alla fine, non era stato inserito. E i giudici hanno quindi richiamato il Comune ad una corretta gestione della pianificazione urbanistica, che «*richiede scelte univoche e non tollera la coesistenza di regole contraddittorie la cui composizione finirebbe per restare affidata a criteri arbitrari*».

La nuova sindaca di Firenze, eletta lo scorso giugno, ha fatto comunque sapere che la battaglia intrapresa dal suo predecessore proseguirà nella stessa direzione.

E infatti il 30 luglio 2024 una nuova, analoga, delibera è stata votata. Il Consiglio comunale ha così approvato la variante al Piano operativo che inserisce nel nuovo strumento urbanistico la norma per bloccare nuovi affitti turistici brevi nel centro Unesco di Firenze⁴¹.

Ad aggiungere incertezza all'incertezza si intravedono già rischi di incompatibilità fra la disposizione del regolamento urbanistico e il decreto "Salva casa" (DI n. 69/2024), diventato da poco legge, che mira a liberalizzare le destinazioni d'uso degli immobili.

Insomma, siamo al punto di partenza⁴².

A parte lo specifico caso di Firenze, quello che sembra sfuggire è comunque che la strada delle restrizioni agli affitti brevi, percorsa modificando i regolamenti urbanistici non è e non può essere, anche da un punto di vista giuridico prima che politico, quella idonea a risolvere un problema di tale portata.

⁴⁰ La delibera restrittiva, inserita come variante al regolamento urbanistico fiorentino, non era stata del resto confermata dallo stesso Comune dal nuovo Piano operativo, e per tale motivo – ha stabilito il Tar della Toscana – la norma era da considerarsi decaduta, con conseguente cessata materia del contendere.

⁴¹ Il Codacons ha già annunciato di ricorrere al Tar contro la nuova delibera del Comune di Firenze, spiegando che «come la precedente anche questa viola una serie di norme e principi costituzionali» perché «la materia delle locazioni turistiche brevi infatti attiene alla tutela dei beni culturali e della concorrenza, materie entrambe di competenza del legislatore nazionale, ai sensi dell'art 117 della Costituzione, ed inoltre le modalità di godimento della proprietà sono coperte da riserva di legge, ai sensi dell'art 42 della Costituzione, e pertanto è preclusa ai Comuni la disciplina di tale materia». Anche Property Manager Italia ha annunciato ricorso, rilevando che la delibera è illegittima perché il contratto di locazione è nazionale, un Comune non può limitarlo. Così come non può limitare la proprietà privata. Anche secondo Confedilizia Firenze «la delibera è una replica di quella che è già stata contestata e ha avuto anche dei risultati giurisprudenziali con decisione del Tar. Le problematiche si ripercuoteranno. Il centro si è spopolato da fine anni Novanta, è invivibile per famiglie. È stato pensato a un'organizzazione mirata al turismo. Non è stata fatta una giusta riflessione sulla fruizione dell'area Unesco. Questo danneggia i proprietari, il cui diritto a fruire dei propri beni è costituzionalmente tutelato. Bisogna favorire una riqualificazione del centro come luogo di abitazione residenziale non impedendo quello che è l'andamento globale».

⁴² La nuova giunta, in collaborazione con la Fondazione Destination Florence, ha comunque avviato una prima analisi dei big data per ricostruire i numeri effettivi della situazione, lanciando anche un sondaggio per misurare il sentiment dei cittadini sul tema. L'analisi dei big data sarà effettuata su oltre 130 fonti e 130 milioni di recensioni online, esaminando la tipologia di visitatori e il loro livello di soddisfazione. Da settembre 2024 poi un campione di fiorentini residenti sarà coinvolto nel progetto pilota per comprendere la loro reale percezione del fenomeno, in termini di qualità di vita e impatto del turismo in specifici quartieri della città.

Servono semmai incentivi fiscali e tutele per i casi di morosità. Per ridurre i prezzi degli affitti non turistici bisogna costruire nuovi immobili e rigenerare quelli abbandonati, destinandoli ad abitazioni e usando spazi pubblici allo stesso scopo.

Insomma, serve una strategia.

Come giustamente rimarcato dal Tar Toscana, servono scelte univoche e non contraddittorie.

E soprattutto, come ancora evidenziato dal Tar, bisogna evitare “*criteri arbitrari*”, essendo necessaria una disciplina chiara e coerente per una gestione efficace del territorio.

E poi c’è una domanda fondamentale a cui è necessario dare una risposta obiettiva: è proprio vero che gli affitti brevi sono il problema?

Secondo i detrattori, l’eccesso di immobili riservati ai turisti porta conseguenze negative sul benessere dei residenti e delle persone che vorrebbero abitare le case per lunghi periodi.

Secondo i fautori⁴³, regolamentare non vuol dire mortificare la proprietà privata e la scelta – che deve essere libera – di fare cosa si vuole in casa propria.

Nell’opinione dei critici⁴⁴, le case date in affitto breve non sono di fatto abitate da nessuno, a differenza di quelle di proprietà o di quelle in affitto a lungo termine, e non contribuiscono quindi alla nascita e allo sviluppo di una “comunità”. Secondo questa visione, quindi, il rischio sarebbe quello di trasformare interi quartieri in aree simili a villaggi turistici o parchi divertimento.

La riduzione dell’offerta di case, unita alla competizione dei prezzi degli affitti brevi, avrebbe fatto poi aumentare il costo degli affitti in molte città, in particolare quelle turistiche o universitarie⁴⁵.

L’aumento dei prezzi delle locazioni non è però ovviamente da ricondurre al fenomeno degli affitti brevi, anche se questo potrà certamente aver avuto un’influenza.

L’aumento dell’offerta di appartamenti in affitto per i turisti ha comportato peraltro sicuramente anche dei vantaggi, a partire dalla discesa dei prezzi complessivi per andare in vacanza. Quando l’unico servizio di alloggio e ospitalità era rappresentato dagli alberghi o quasi, c’erano infatti a disposizione meno posti letto e questo faceva inevitabilmente lievitare i prezzi.

L’arrivo delle piattaforme online ha fatto sì che le persone avessero a disposizione un’alternativa e questo aumento della concorrenza ha fatto calare i prezzi delle altre strutture ricettive, aumentando a volte anche la qualità media dei servizi, sia per gli affitti brevi sia per le strutture alberghiere.

⁴³ Secondo una ricerca Jfc, il 38,4% degli intervistati si oppone a interventi che limitino i flussi turistici. Una quota del 12,3%, pur affermando la propria neutralità, segnala queste come misure non in grado di produrre benefici reali - Studi e ricerche – JFC Consulenza Turistica e Territoriale.

⁴⁴ Sempre secondo la ricerca Jfc, il 49,3% degli italiani è d’accordo con l’introduzione di misure che limitino e/o controllino i flussi turistici nelle destinazioni - Studi e ricerche – JFC Consulenza Turistica e Territoriale.

⁴⁵ I dati più aggiornati sull’inflazione pubblicati dal Comune di Milano mostrano una crescita del 16 per cento degli affitti reali tra maggio 2019 e maggio 2024.

L'aumento della concorrenza, quindi, ha di fatto costretto gli alberghi ad abbassare i prezzi e questo ha avuto un impatto positivo sui consumatori⁴⁶.

Inoltre, Airbnb⁴⁷ e altre piattaforme simili hanno messo in atto progetti per valorizzare luoghi che prima non offrivano servizi ricettivi, come piccoli borghi o località remote⁴⁸.

C'è infine, anche se non sempre così evidente ed automatico, un vantaggio economico diretto per i proprietari di casa⁴⁹.

Affittare per brevi periodi riduce poi per i proprietari di case (*last but not list*) il rischio che si presentino alcuni problemi tipici degli affitti a lungo termine, come, in particolare, l'occupazione abusiva dell'immobile o il suo danneggiamento (quasi tutte le piattaforme includono nei loro servizi un'assicurazione).

Al netto di questi vantaggi, come visto, vero è che la diffusione degli affitti brevi ha creato certamente dei problemi ai residenti in termini di vivibilità.

E non è un caso che a Roma il bollettino statistico del Comune mostra come tra il 2016 e il 2021 la popolazione del Primo municipio sia calata di più del 5%, in modo ben più significativo rispetto alle altre zone della città⁵⁰.

Come detto, c'è poi un'altra ricaduta negativa, che è l'effetto sui prezzi degli affitti a lungo termine, laddove, secondo uno studio dell'Università della Pennsylvania su dati statunitensi, in media, un aumento dell'1% del numero di

⁴⁶ Uno studio del National Bureau of Economic Research (Nber), uno dei più importanti centri studi sull'economia negli Stati Uniti, ha stimato un beneficio medio di 41 dollari per notte per il consumatore americano grazie alla presenza di Airbnb, sia per l'aumento di offerta di alloggi a prezzi più bassi, sia per le riduzioni di prezzo degli hotel dovute alla concorrenza di Airbnb.

⁴⁷ Airbnb ha tuttavia preannunciato, ad agosto 2024, prenotazioni in frenata e ricavi trimestrali al ribasso, compresi tra 3,67 e 3,73 miliardi di dollari. Anche a causa delle ormai continue critiche al cosiddetto overtourism le azioni della società sono crollate in Borsa di oltre il 13%, dopo una caduta fino al 15%, sull'ennesimo outlook deludente del gruppo. Airbnb ha visto, dunque, un rallentamento della domanda da parte dei vacanzieri statunitensi e la riduzione di giorni medi nelle prenotazioni. L'ultimo trimestre dell'anno è stato il terzo consecutivo in cui Airbnb ha offerto agli investitori previsioni negative, con il ritmo di crescita più lento dal 2020. Anche Booking ha fornito indicazioni in ribasso rispetto alle previsioni, rilevando che i consumatori optano per hotel di stelle inferiori e soggiorni più brevi, in particolare negli Stati Uniti.

⁴⁸ Per esempio, nel 2017 Airbnb ha lanciato il piano "Borghi italiani" che, insieme all'Associazione nazionale dei Comuni italiani e al Ministero della Cultura, ha promosso la valorizzazione di oltre 40 borghi italiani, sul modello di quanto fatto nel borgo storico di Civita di Bagnoregio, dove la collaborazione tra il Comune e la piattaforma ha permesso la riqualificazione di un edificio comunale, poi messo in affitto sullo stesso portale di Airbnb.

⁴⁹ Lo stesso studio del Nber ha stimato un beneficio di 26 dollari a notte per gli host che hanno usato Airbnb anziché affittare la casa con altri metodi. Vero è però che, a parte casi particolari, il guadagno netto che resta ai proprietari non assicura poi in realtà grandi margini di guadagno, anche considerato che, soprattutto in bassa stagione, la "copertura" dell'appartamento non è sempre agevole. Le piattaforme sottraggono la quota delle loro commissioni, i costi di gestione vanno ben oltre il 20% e a questi vanno sommati i costi di pulizia e di manutenzione straordinaria, dei consumi e, ovviamente sul lordo, senza detrazione di alcun costo, lo Stato chiede, nella migliore delle ipotesi, il 21%. E, al netto dei furti, bisogna poi tenere in conto anche l'IMU e la TARI, oltre a costi come targhette, estintori, rilevatori di monossido di carbonio, fughe di gas, etc.

⁵⁰ Al 15 luglio 2024, secondo i dati raccolti nella piattaforma InsideAirbnb, a Roma ci sono oltre 32.200 annunci per affitti, di cui oltre il 50% si trovano nel Primo municipio. Al contrario, le uniche due zone in cui è aumentata la popolazione residente sono periferiche, ossia il Nono municipio, che corrisponde a grandi linee al quartiere EUR, e il Settimo, nell'area Sud-Est della città.

appartamenti in affitto breve in un'area porta una crescita generale dello 0,018% del prezzo degli affitti.

A Barcellona, città che di recente ha annunciato uno stop agli affitti brevi a partire dal 2029, si stima che la crescita degli annunci per affitti brevi abbia fatto aumentare in media i prezzi degli affitti dell'1,9% in un solo anno (nei quartieri più turistici l'aumento è stato addirittura del 7%).

Per l'Italia invece gli studi scientifici a disposizione sono ancora pochi.

In media, comunque, si stima che ad un aumento dell'1% della presenza di annunci per affitti brevi corrisponde un aumento del 6,7% dei prezzi delle case e del 5,7% per gli affitti⁵¹.

Al di là dei numeri, quello che andrebbe fatto sarebbe dunque limitare gli effetti negativi di questo fenomeno, mantenendo però quelli positivi.

In tal senso, bandire od ostacolare in tutti i modi la possibilità di affittare appartamenti a breve termine, oltre che *contra legem*, non sembra la soluzione più adatta.

Un nuovo Regolamento europeo per semplificare gli adempimenti sugli affitti brevi, con un Codice unico continentale per identificare ogni immobile, potrebbe, d'altro canto, servire a regolamentare con ordine e strategia una materia tanto rilevante, eliminando il sommerso e gli abusivi e rendendo il mercato legittimo anche da un punto di vista fiscale. E queste risorse potrebbero essere utilizzate per attenuare gli effetti negativi del fenomeno.

La soluzione non è dunque quella di limitare gli affitti brevi, quanto piuttosto di gestirli in modo efficiente, comprendendo ed intervenendo sulle cause che spingono un proprietario a tale tipologia di locazione, quando, ad esempio, chi fa affitti brevi è quasi costretto a farlo, perché altrimenti, spesso, si trova la casa occupata da un inquilino che non va via a scadenza di contratto e non paga l'affitto.

È su questi profili giuridici, economici e sociali, che bisogna lavorare.

In tal senso, ad esempio, Barcellona, condivisibili o meno che siano le soluzioni, ha comunque provato a porre in essere un piano. E così, a parte distinguere diverse zone, una di decrescita, che delimita i quartieri più saturi dove non ci potrà essere più nessuna licenza, una di manutenzione, dov'è consentita l'apertura di un'attività quando se ne chiude una esistente, e una zona di crescita contenuta, che comprende soprattutto le zone periferiche in cui sono consentiti nuovi insediamenti purché non superino una certa densità, il Comune sta destinando tutte le risorse possibili alla costruzione di alloggi a prezzi accessibili, con 5.000 abitazioni in corso di realizzazione in varie fasi di esecuzione, che si tradurranno in oltre 3.300 appartamenti consegnati a fine mandato.

Ha invece poco di strategico vietare tout court ogni apertura, senza un obiettivo ancoraggio a dei dati e lasciando operatori e proprietari in un contesto di incertezze.

⁵¹ Report pubblicato a luglio del 2023 dal think tank Tortuga - AirBnb e il mercato immobiliare italiano - Think-tank Tortuga (tortuga-econ.it).

Incertezza a cui solo un intervento nazionale potrebbe porre rimedio, anche al fine di evitare fughe in avanti di singole Amministrazioni comunali o regionali.

E questo anche considerando che la questione supera in realtà finanche i confini nazionali, laddove il turismo italiano è in gran parte, già oggi, in mani straniere (e il Fisco, per tale motivo, ci rimette, almeno, 2 miliardi di euro ogni anno).

La maggior parte degli hotel italiani è infatti affiliata a società estere⁵², che dominano il mercato. I primi gruppi italiani si posizionano solo al settimo e ottavo posto (Th Resorts e Gruppo Una), mentre i primi gruppi esteri – come Bwh Hotels, Marriott International e Accor – hanno dimensioni doppie rispetto alle più importanti catene nazionali, in termini di numero di hotel e camere disponibili⁵³.

Nel 2023, il solo settore alberghiero ha generato 30,5 miliardi di euro di ricavi⁵⁴, di cui 18,3 miliardi relativi a strutture in affiliazione estera, con valore delle fee pagate all'affiliante pari ad almeno 2,7 miliardi (15% del fatturato), tassati prevalentemente all'estero. Il gettito fiscale perso è dunque stimabile in almeno un miliardo di euro l'anno.

Uguualmente, le prenotazioni tramite Online Travel Agencies (quasi tutte estere) generano fee che riducono ulteriormente il gettito fiscale in Italia di circa un altro miliardo di euro l'anno.

Quindi, il costo del nostro assetto del settore turistico-alberghiero per il sistema Paese può essere stimato in una perdita di circa 2 miliardi annui di entrate per il fisco nazionale⁵⁵.

⁵² Fondi sovrani e multinazionali, ad esempio, investono a Firenze nelle città turistiche e creano una bolla, alzando il costo al metro quadro degli immobili. Edifici destinati nella maggior parte dei casi a diventare alberghi, studentati e residence di lusso.

⁵³ Report Horvath 2024, secondo cui, complessivamente, il 60% delle camere in Italia è affiliato a società estere.

⁵⁴ Fonte: Deloitte – Federalberghi.

⁵⁵ E questo senza considerare i miliardi di euro non versati delle grandi piattaforme telematiche con sede all'estero, laddove la Guardia di Finanza, nell'ambito di un'indagine coordinata dalla Procura di Genova, ha contestato, ad esempio, una maxi evasione fiscale da 150 milioni di euro a Booking, piattaforma web con sede in Olanda, per Iva non versata tra il 2013 ed il 2019. Secondo la Guardia di Finanza, dall'esame dei documenti fiscali, era emerso come la società olandese fosse solita emettere fatture senza Iva applicando il meccanismo del cosiddetto *reverse charge* anche nei casi in cui la struttura ricettiva era priva della relativa partita, con la conseguenza che l'imposta non veniva dichiarata né versata in Italia. I finanzieri hanno consultato le banche dati e le fonti aperte e con i dati messi a disposizione dalla multinazionale e relativi alle commissioni applicate a 896.500 posizioni di clienti in Italia si è ricostruito un fatturato per un ammontare di circa 700 milioni di euro; su tale importo la società avrebbe dovuto procedere alla dichiarazione annuale Iva e versare nelle casse erariali oltre 153 milioni di euro di imposta. È invece emerso come la stessa non abbia nominato un proprio rappresentante fiscale, né si sia identificata in Italia e quindi non abbia presentato la relativa dichiarazione, pervenendo così alla totale evasione dell'imposta, che non è stata assolta né in Italia né in Olanda. A fronte del resto dell'oligopolio di tre/quattro multinazionali straniere – Expedia, Bookings, AirB&B, Trivago, Tripadvisor – le commissioni, per miliardi di euro di provvigioni, vengono fatturate all'estero. C'è da augurarsi quindi che finalmente venga interrotto il meccanismo che ha fatto sì che il turismo di massa sia diventato una risorsa per pochi – e tra questi le multinazionali – e un problema per molti.

Eppure, anche in questo caso non ci sarebbero particolari vincoli che impediscano lo sviluppo di un operatore turistico nazionale di rilevanza internazionale. E questo anche considerato che l'Italia è al quinto posto nella classifica degli arrivi dall'estero.

Il tema dunque è che il turismo, almeno rispetto alle potenzialità, lascia ancora poca (e maldistribuita) ricchezza in Italia, ma garantisce il 100% delle esternalità negative a carico di tutti i cittadini. Questo significa *overtourism*. Altrimenti sarebbe solo turismo, e anche con il sorriso.

Bisogna in sostanza limitare il livello di appropriazione privata dei benefici e rafforzare la ricaduta in termini di redistribuzione delle risorse su tutti gli abitanti delle località a vocazione turistica.

Questo è il vero punto dolente su cui intervenire.

Bisogna fermare la degenerazione del turismo, non il turismo.

Cerchiamo di essere ancora più chiari.

Quale senso può avere un tour di «Florence» alla cifra di 80 euro a testa?

E questo, peraltro, nel caso della offerta “lunga” da un'ora e mezza, mentre la spesa scende a soli 56 euro se si sceglie quella che va dai 60 ai 90 minuti.

Per un fiorentino, pensare che si possa vedere Firenze in un'ora e mezza è assolutamente inconcepibile.

E nel tour è naturalmente compreso anche l'aperitivo al tramonto da Piazzale Michelangelo. Come se si potesse ridurre Firenze ad un happy hour.

Se però si hanno 5 ore a disposizione è possibile fare anche di meglio... Con il cosiddetto City Walking Tour, a 110 euro a testa, il povero turista va incontro (se sopravvive) ad un cronoprogramma da infarto: un'ora e quindici per vedere la Galleria dell'Accademia, 15 minuti per il Duomo, 15 minuti per il Battistero, 15 minuti per Piazza della Signoria, 10 minuti per il Ponte Vecchio, 10 minuti per il Porcellino e, infine, visita degli Uffizi in 2 ore e un quarto.

Ma si può fare anche di meglio: visitare tutta la Toscana, a 99 euro, con partenza da Firenze all'alba e a seguire: San Gimignano, Lucca e Pisa. Il tutto in 10 ore, comodamente seduti su bus muniti di aria condizionata.

In un'escalation senza fine, a conferma che il problema dell'*overtourism* è un problema ormai di vera e propria deviazione culturale e sociologica, viene proposto infine quasi l'impossibile: a 860 euro a persona, è possibile visitare l'Italia intera in soli 5 giorni: partenza da Roma, poi Assisi, Siena, Firenze, Bologna, Padova, Venezia, Montepulciano e infine rientro a Roma.

Questo non è turismo “mordi e fuggi”, questa è semplicemente follia.

E allora la prospettiva va ribaltata.

Non dobbiamo tutelare solo i residenti, ma anche i turisti, considerando che tutti noi siamo al tempo stesso residenti e turisti.

Il problema, allora, non è solo che il massiccio afflusso turistico in alcuni quartieri ha costretto la popolazione ad abbandonare il centro abitato.

Il problema è anche che si è persa la bellezza di quel centro abitato.

Non più vissuto dai residenti e nemmeno visitato dai turisti, che, al massimo, si portano a casa qualche selfie o il ricordo di un panino.

Non c'è vita, non c'è cultura, non c'è emozione, e non c'è nemmeno ricchezza in tutto questo.

Tuttavia, e per fortuna, non tutto il turismo è solo così.

E proprio chi affitta, seppur per un periodo “breve”, che siano pochi giorni, una settimana o un mese, un appartamento ha forse più tempo per vivere quelle emozioni, per apprezzare quella cultura, e, perché no, per portare ricchezza, che sia una cena in un buon ristorante, o un acquisto da un bravo artigiano, oltre naturalmente al prezzo pagato per vivere, seppur per pochi giorni, in una casa delle nostre città.

Non bisogna disincentivare il turismo, ma governarlo, dando anche vita a una città più godibile e giusta, sia per chi la visita sia per chi ci vive.

Ma questo anche considerando che l'Italia cresce economicamente anche grazie al turismo, laddove, mentre l'industria è in recessione da 16 mesi e il settore delle costruzioni è in difficoltà, e pure quello dell'agricoltura rallenta, il turismo – in particolare quello proveniente dall'estero – è in forte espansione, con presenze di visitatori internazionali aumentate del 14% rispetto al 2023, e spesa dei turisti stranieri, nei primi due mesi dell'anno, cresciuta del 20% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente⁵⁶. Un incremento che potrebbe contribuire fino al 15% del Prodotto interno lordo italiano (Pil)⁵⁷.

Del resto, non sono ticket o aumenti dell'imposta di soggiorno che frenano il turista. A Venezia, pur con l'introduzione del ticket di ingresso, gli arrivi registrati sono stati numericamente superiori rispetto ad anni precedenti.

Intendiamoci, far contribuire alle spese chi visita la città non è in sé un'idea sbagliata, ma, anche in questo caso, la regola deve essere poi calata nella realtà e se prevede esenzioni generalizzate ed alti costi di gestione, senza neppure ridurre i flussi, perde il suo scopo.

Meglio allora adottare sistemi di prenotazione, con dei limiti che tengano conto della capacità effettiva di ingresso e incentivino i visitatori a spostarsi dai periodi più frequentati a quelli più “scarichi”⁵⁸.

Qualsiasi destinazione, dal paese più piccolo alla città più grande, ha una soglia massima, una “capacità di carico”, data dalle sintesi dei sistemi che offre ad abitanti, pendolari e turisti in termini di trasporti, parcheggi, ristoranti, monumenti e spazi pubblici.

Per capacità di carico di una destinazione s'intende «il numero massimo di visitatori che possono essere accolti in una destinazione turistica senza che essi

⁵⁶ Fipe-Confocommercio per il 2024 stima 215 milioni di presenze turistiche. Presenze trainate del 4% grazie ai flussi di visitatori provenienti dall'estero, con una spesa complessiva – tra stranieri e italiani – stimata in 62 miliardi di euro. Solo ad agosto 2024, secondo un'indagine di Cna Turismo e Commercio, si è previsto l'arrivo di 40 milioni di stranieri, con un giro d'affari di oltre sei miliardi e mezzo di euro.

⁵⁷ Dati Istat e Eurostat.

⁵⁸ Ci sono alcuni siti, come la Città proibita di Pechino o l'Alhambra di Granada, che già applicano tale sistema.

causino la distruzione dell'ambiente fisico, economico e socioculturale e una diminuzione inaccettabile nella qualità della soddisfazione dei visitatori» (UNWTO – Organizzazione Mondiale del Turismo).

Le dimensioni della capacità di carico sono peraltro diverse⁵⁹ e vanno applicate alla destinazione in base alla tipologia di risorse che essa detiene:

- la dimensione fisica si riferisce alla capacità fisica di contenimento di un luogo, superata la quale si incontrano problematiche quali congestione, affollamento e danni da usura;
- la dimensione ecologica indica il numero di persone che possono essere assorbite da un ambiente prima che l'ambiente stesso subisca danni da inquinamento e perdita di biodiversità.
- la dimensione socioeconomica è correlata alla vita dei cittadini⁶⁰. Una volta superata tale capacità, sorgono problemi d'intolleranza, di affollamento e di aumento del costo della vita.

Un numero troppo alto di visitatori può rovinare anche la piacevolezza della esperienza e, pertanto, oltre alla propensione a tornare in una destinazione, anche la performance economica delle aziende turistiche locali.

Il calcolo e il controllo della capacità di carico di una destinazione sono insomma fondamentali per porre dei limiti al flusso turistico, facendo in modo che le risorse del luogo e la vita di coloro che lo abitano possano essere preservate: quando la domanda cresce troppo e uno di questi sistemi va in crisi nasce inevitabilmente una conflittualità tra i locali e chi visita⁶¹.

Tornando ai numeri del Pil, è indubbio che l'Italia (o meglio, l'economia italiana) viaggia a velocità diverse; e quella del turismo è una velocità ormai senza freno. Il che è un bene sotto il profilo economico, ma, se non sappiamo se e quando frenare, rischia di farci andare a sbattere alla prima curva.

Una cosa però è sicura.

Non è con l'“incitazione” all'odio verso il turista (le pistole ad acqua a Barcellona o i droni sulle spiagge in Grecia), o con la demonizzazione del turismo tout court che si potrà ottenere qualcosa di positivo.

Come detto, ognuno di noi è un turista, oltre che un cittadino.

E il turismo è una delle più evidenti esperienze “democratiche” del nostro secolo.

I nostri genitori/nonni (a seconda dell'età di chi legge), tranne appunto che non facessero parte delle classi (molto) abbienti, non erano turisti, nel senso di “esploratori” del mondo.

⁵⁹ Ciascuna di queste capacità rappresenta dei limiti da non superare al fine di evitare il fenomeno di *overtourism*: capacità fisica, capacità ecologica, capacità sociale, capacità economica, capacità psicologica (che si riferisce al numero massimo di turisti e/o residenti presenti in un'area senza creare disagio psicologico legato all'affollamento), capacità politica (che riguarda il volume di visitatori che le Amministrazioni locali sono in grado di gestire senza che emergano le conseguenze negative).

⁶⁰ Van der Borg J., Dispensa di Economia del Turismo. Parte II: *Offerta, Sostenibilità, Impatto*. Dicembre 2009.

⁶¹ A Santorini, a fronte di 15mila residenti non possono esserci 11mila turisti al giorno, per esempio.

Nella migliore delle ipotesi avevano la seconda casa al mare o in montagna: spostavano semplicemente la loro residenza in un'altra località, sempre la stessa.

L'essere turista ha rappresentato una grande conquista e un vero e proprio diritto conquistato negli anni dalle generazioni precedenti: il diritto di evadere dalla realtà e di vivere fuori dal proprio mondo.

Il problema quindi non è il turismo, o peggio ancora il turista.

Il problema è chi sta rovinando questo diritto, facendogli perdere quella bellezza e riducendolo – in modo questo sì “predatorio” – a pura macchina da soldi.

Il problema è dunque la bruttezza dell'esperienza turistica, vissuta sia da parte del turista, ormai mero numero su torpedoni che fanno visitare città e luoghi, per i quali ci vorrebbero mesi di “vita vissuta”, in poche ore (se non minuti), senza lasciare alcun ricordo, né emozione, se non una foto in mezzo a migliaia destinata a perdersi al prossimo cambio di smartphone.

Un tempo, tra il diciassettesimo e il diciannovesimo secolo, i grandi viaggiatori venivano nel “Bel Paese” come esperienza di vita, come occasione di crescita, umana e culturale.

Viaggi intrapresi dai giovani (abbienti) più o meno all'età di 21 anni, anticipazione del nostro Erasmus, o dei moderni anni sabbatici.

Quei giovani erano i futuri governanti, artisti o scrittori, alla ricerca di esperienze di vita che avrebbero dato loro quella scintilla che poi ha fatto la Storia: Montaigne, Stendhal, John Ruskin, il poeta Keats, la scrittrice Mary Shelley, Johann Wolfgang von Goethe e il poeta inglese George Gordon Byron.

Cercavano quella scintilla nelle opere d'arte dei secoli passati, imparavano nuove lingue, incontravano culture differenti. Crescevano intellettualmente e spiritualmente.

E la meta prediletta era naturalmente l'Italia, con tappe obbligatorie come Venezia, Roma, Firenze, Napoli e la Sicilia.

E già allora, in mancanza di una vera rete di alberghi o strutture turistiche, i viaggiatori tendevano a sostare in locande o case private, segnalate spesso da amici o conoscenti che avevano fatto quell'esperienza prima di loro: l'Airbnb dell'epoca, con tanto già di recensioni nei diari di viaggi sulla qualità dell'alloggio o sulla cortesia dei padroni di casa.

Il viaggio veniva preparato e vissuto. Serviva a comprendere lo spirito del posto, col fine di mescolarsi alla popolazione e alla cultura locale.

Oggi invece tutto questo, nel senso di avere a disposizione la più grande risorsa per godersi il viaggio – il tempo – almeno per la maggior parte della popolazione, non esiste più⁶².

⁶² Questo non vale per gli “high spender”. Fra le nuove tendenze che vanno consolidandosi fra i super ricchi, spicca infatti la categoria degli “itineranti”, persone che scelgono di lavorare e risiedere in diverse città, assecondando le proprie aspirazioni di libertà geografica, flessibilità lavorativa e opportunità di investimenti. Come emerge dalla classifica stilata da Barnes, luxury real estate internazionale (Barnes City Index 2024) gli “Ultra-High-NetWorth Individuals”, ossia le persone che dispongono di un patrimonio netto di almeno 30 mln di dollari, prediligono residenze a Dubai, Miami, New York, Madrid e Parigi. In top ten c'è anche Roma, che si posiziona al nono posto, salendo di due posizioni rispetto al 2023 e di ben 13 posizioni

Passiamo tutto l'anno a correre come schegge impazzite e poi crediamo che in quella settimana di "viaggio", basti leggere il giorno prima on line le recensioni su Tripadvisor e le dieci cose da non perdere per essere pronti all'esperienza che ci dovrebbe ricaricare.

Andremo in coda a fare le stesse foto di tutti, nello stesso punto panoramico, con gli stessi cellulari, e perfino gli stessi cappelli di paglia (fatti in Vietnam) appena comprati presso la bancarella.

Il problema non è il turismo.

Il problema è che siamo tutti diventati più poveri: più poveri di cultura, più poveri di fantasia, più poveri di curiosità, più poveri di vita.

L'*overtourism*, in sostanza, è questo turismo malato e predatorio, in cui le prime prede sono proprio i turisti, insieme ai "locals" (che comunque, in altri periodi dell'anno e in altri luoghi, saranno anche loro turisti).

Odiare i turisti è quindi come odiare se stessi. Non ha senso.

Volere chiudere le case destinate agli affitti brevi, per assurdo, ci impedirebbe di essere liberi, anche noi, di goderne altrove.

E del resto proprio la casa presa in affitto, seppur per un breve periodo, è forse uno degli ultimi baluardi contro quel turismo predatorio fatto di alberghi oceanici, file di pullman, itinerari preconfezionati, visite di intere città in poche ore, e così via...

Almeno la famiglia che prende in affitto, spesso a caro prezzo, la camera nel centro di Firenze con vista sul Duomo, quella bellezza, anche solo per qualche notte, se la potrà godere.

È questo che impedirà alla famiglia fiorentina di prendere in affitto per tutto l'anno quell'appartamento?

No. Non è questo.

Anche perché se hai una casa con vista Duomo, o te la tieni stretta, oppure per affittarla alla famiglia fiorentina, chiedi comunque cifre astronomiche. E chi può disporre di quelle risorse non è "vittima" degli affitti brevi (nel senso che a causa della mancanza sul mercato di quell'immobile non troverà una casa dove andare ad abitare a prezzi ragionevoli).

Sono due segmenti separati.

Non si risolve allora questo fenomeno con l'odio sociale o con la repressione del libero utilizzo della proprietà privata.

Affrontare queste tematiche è complesso perché significa affrontare la nostra evoluzione sociale, come cittadini del mondo.

Ed è un test dal superamento del quale e dal modo in cui lo supereremo (se lo supereremo) uscirà la società che vogliamo (e ci meritiamo).

Di seguito, venti proposte operative.

rispetto al 2022. Anche per questo settore, tuttavia, a fronte di un aumento di richiesta per le compravendite o le locazioni a lungo termine, scarseggia l'offerta, anche a causa degli affitti brevi che su questi tipi di appartamenti possono registrare canoni da capogiro a notte - *L'immobiliare di lusso nel mondo, Parigi in testa ma in vetta arrivano anche Milano e Roma* | ANSA.it.

ALCUNE PROPOSTE OPERATIVE

- Regolamentazione nazionale degli affitti brevi con superamento delle differenze regionali
- Regolamentazione degli esercizi commerciali nei centri storici indirizzandoli anche verso le esigenze dei residenti
- Sanzioni più pesanti per i turisti che infrangono regole su alcool, rumore e decoro
- Gestione dei flussi, anche tramite big data e intelligenza artificiale
- Pianificazione urbana strategica
- Incentivazione edilizia per giovani
- Immobili pubblici inutilizzati da mettere a disposizione per l'affitto a lungo termine a prezzi accessibili
- Modello di governance, monitoraggio e controllo dei flussi condiviso tra Regioni e Stato
- Coinvolgimento della comunità nelle decisioni relative alla gestione del turismo
- Più efficaci e veloci protezioni legali contro gli inquilini morosi
- Aumento dell'imposta di soggiorno e sua destinazione per azioni mirate (verde pubblico, arredo urbano, trasporto pubblico, recupero del patrimonio immobiliare pubblico, etc.).
- Incentivi fiscali, come cedolare secca al 10%, per affitti a lungo termine
- Ecotassa per i biglietti di aerei e traghetti
- Ampliamento ed efficientamento delle reti ferroviarie e delle infrastrutture
- Destagionalizzazione, anche tramite specifico bonus vacanze
- Decentralizzazione e redistribuzione delle attrazioni, anche museali
- Valorizzazione di nuovi territori e mete
- Promozione del turismo sostenibile, anche tramite istituzione di una imposta per il turismo sostenibile
- Rafforzamento della digitalizzazione nel turismo
- Formazione del capitale umano impegnato nel settore turistico

ALCUNI NUMERI

- Gli arrivi turistici internazionali aumenteranno, nel mondo, di 43 milioni in media all'anno e raggiungeranno 1,8 miliardi entro il 2030, di cui il 41% in Europa.
- In Italia, nel 2023, solo in alberghi e strutture ricettive, escludendo gli alloggi affittati da privati, gli arrivi turistici sono stati 125 milioni (+5,5% sul 2022).

- I pernottamenti totali sono stati oltre 431 milioni, dato che ci pone al secondo posto in Europa, prima della Francia e dietro solo alla Spagna.
- Nel complesso, compresi anche gli alloggi privati, nel 2023 si sono registrate in Italia 851 milioni di presenze, che hanno generato un impatto economico sui territori di oltre 84 miliardi di euro.
 - Per il 2024 sono stimati in Italia 215 milioni di presenze turistiche, con una spesa complessiva – tra stranieri e italiani – stimata in 62 miliardi di euro. Solo ad agosto 2024 l'arrivo degli stranieri è stato di circa 40 milioni, con un giro d'affari di oltre sei miliardi e mezzo di euro.
 - Solo su Firenze, gli affitti brevi hanno un giro d'affari di circa 2 miliardi, con un flusso annuale in termini di tassa di soggiorno di circa 70 milioni di euro. Nel 2023 la sola Airbnb ha versato nella casse comunali della città circa un milione al mese di imposta, per l'esattezza 14 milioni e 389mila euro, pari a circa il 20% di quanto pagato dai 393 hotel della città. Nel 2022 la piattaforma aveva versato circa 11 milioni di euro su un totale di 43 milioni incassati complessivamente.
 - Stilando una graduatoria sulle mete urbane più colpite dall'overtourism, basata sul numero di notti trascorse nel 2023 da visitatori domestici e stranieri per chilometro quadrato, troviamo al primo posto Dubrovnik, seguita da Venezia e da Macao. Tra le prime quindici posizioni anche Roma (al 13° posto), appena sotto Parigi (12esima).
 - Conclusa il 14 luglio la sperimentazione del ticket d'ingresso a Venezia, questa azione ha portato un incasso di oltre 2 milioni. Dai dati raccolti emerge che le prenotazioni giornaliere sono state 3.618.114.
 - Il numero di immobili destinati ad affitti turistici, a livello nazionale, è meno del 2% rispetto al patrimonio di immobili vuoti, pari a 9,5 milioni, circa il 27% del parco immobiliare complessivo.
 - Sul lato economico, nel 2023, Firenze, Roma e Napoli hanno fatto segnare il maggiore aumento delle tariffe rispetto al 2019 (oltre 60%), ma è Venezia la città nella quale la tariffa media giornaliera è più alta (209,63 euro). Nella fotografia del 2023 il Comune con più alloggi disponibili resta la Capitale (22.080), in crescita rispetto al 2022, ma ancora indietro rispetto all'anno da primato per il turismo italiano, laddove, nel 2019, gli alloggi disponibili erano oltre 30mila (-31%). A Milano c'è stato infine il maggior aumento dell'offerta per affitti brevi nel passaggio dal 2022 al 2023 (+48%).
 - La prima Regione per sistemazioni per affitti brevi disponibili è la Toscana, dove ammontano a 108mila, un settimo del totale nazionale. La concentrazione di alloggi turistici vede poi al secondo posto la Sicilia con 90mila soluzioni disponibili, pari al 12% nazionale. Terza la Lombardia con 78mila unità, pari al 10% nazionale.
 - Per quanto riguarda il giro d'affari generato dagli affitti brevi, dietro alla Toscana, prima con 1,3 miliardi di euro, si posiziona il Lazio, che, con l'8%

di alloggi disponibili, genera il 14% del fatturato totale. Nella sola Capitale, seconda al mondo dopo Parigi per numero di notti prenotate attraverso le quattro piattaforme Airbnb, Booking.com, Tripadvisor and Expedia Group, si è passati da 8.574 milioni di prenotazioni nel 2022 a 11.768 milioni nel 2023. Terza per fatturato la Lombardia con poco meno di 1 miliardo di introiti, seguita da Campania (740mila euro), Sicilia e Veneto, entrambe a 630 milioni. Tra le prime 9 Regioni rientrano anche la Puglia (450mila euro), la Sardegna (410mila euro) e la Liguria (377 milioni). Nel suo complesso il settore, nel 2023, ha fatto registrare 57 milioni di notti prenotate con un fatturato di 7,7 miliardi.

- Nel 2023 il solo settore alberghiero ha generato 30,5 miliardi di euro di ricavi, di cui 18,3 miliardi relativi a strutture in affiliazione estera, con valore delle fee pagate all'affiliante pari ad almeno 2,7 miliardi (15% del fatturato), tassati prevalentemente all'estero.
- L'Italia cresce economicamente grazie al turismo. Il turismo, in particolare quello proveniente dall'estero, è in forte espansione, con presenze di visitatori internazionali aumentate del 14% rispetto al 2023, e spesa dei turisti stranieri, nei primi due mesi dell'anno, cresciuta del 20% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. Un incremento che potrebbe contribuire fino al 15% del Prodotto interno lordo italiano.
- Gli "Ultra-High-NetWorth Individuals", ossia le persone che dispongono di un patrimonio netto di almeno 30 mln di dollari, prediligono residenze a Dubai, Miami, New York, Madrid e Parigi. In top ten c'è anche Roma, che si posiziona al nono posto, salendo di due posizioni rispetto al 2023 e di ben 13 posizioni rispetto al 2022.

Allegato

Disciplina degli affitti brevi e delle locazioni turistiche

Affitti brevi, tra case vacanze e locazioni turistiche

PREMESSA

Nel mondo degli affitti brevi si fa spesso confusione tra case vacanze e locazioni turistiche, fattispecie che hanno tra di loro però solo alcuni aspetti comuni.

La definizione di casa vacanza⁶³ è data dall'art. 6 della L. n. 217 del 1983, che definisce le case vacanze come: *“case e appartamenti per vacanze gli immobili arredati gestiti in forma imprenditoriale per l'affitto ai turisti, senza offerta di servizi centralizzati, nel corso di una o più stagioni, con contratti aventi validità non superiore ai 3 mesi consecutivi.”*

Una casa vacanza è dunque una struttura ricettiva extralberghiera che prevede l'affitto temporaneo di una casa intera o di un appartamento intero arredato e gestito in forma imprenditoriale.

La locazione turistica, invece, è una proprietà che viene affittata a fini turistici per un breve periodo di tempo, dietro un corrispettivo di denaro; una semplice messa a disposizione di un bene immobile per una durata non superiore a 30 giorni. Gli unici servizi aggiuntivi ammessi sono le pulizie finali e il cambio biancheria all'arrivo di ogni nuovo ospite.

Di solito, la locazione turistica è gestita in forma non imprenditoriale, ma nessuno impedisce al proprietario o gestore di gestire la locazione turistica in forma imprenditoriale ed anzi sussiste una presunzione di imprenditorialità laddove il proprietario destini più di 4 appartamenti in tutto il territorio nazionale a locazione turistica, o offra servizi extra.

Per le case vacanze, oltre agli adempimenti fiscali (isciversi al Registro delle Imprese, aprire partita IVA, presentare Modello Unico con redditi da locazione come reddito d'impresa), vi sono degli adempimenti amministrativi fondamentali, tra cui ottenere l'autorizzazione dal Comune di residenza tramite l'invio della S.C.I.A (Segnalazione Certificata di Inizio Attività), presentare i requisiti strutturali ed igienico-sanitari, comunicare il listino prezzi alle autorità competenti.

A prescindere dalle differenti discipline, ci sono comunque alcuni obblighi a livello nazionale che tutte le tipologie di strutture ricettive, comprese case vacanze e locazioni turistiche, devono adempiere (e che saranno di seguito più nel dettaglio evidenziati), tra i quali:

- Codice CIN (Codice Identificativo Nazionale) - a partire da settembre 2024, è obbligatorio anche per le case vacanze e le locazioni turistiche richiedere (ed esporre) il Codice Identificativo Nazionale (CIN).

⁶³ La normativa per case vacanze è dettata dalle singole leggi regionali in accordo con la L. 135/2001. Nel caso in cui la propria Regione non disponga di una disciplina per tali attività, si rimanda al Codice Civile (art. 1571 e seguenti).

- Sicurezza Antincendio e obbligo di estintori - per tutte le strutture è obbligatorio;
- Dotare la proprietà con estintori che dovranno essere posizionati in punti ben visibili ogni 200 mq² e almeno uno su ogni piano; gli estintori non devono essere inferiori a 6kg e devono essere certificati CE;
- Installare dei rilevatori di gas e monossido di carbonio certificati CE;
- I rilevatori e gli estintori dovranno essere installati da tecnici professionisti.

DEFINIZIONE DELLA LOCAZIONE BREVE

La locazione breve può essere definita come un contratto di locazione di immobile ad uso abitativo, avente durata non superiore a 30 giorni⁶⁴. In questo caso non sussiste l'obbligo di registrazione del contratto.

Per rientrare nella disciplina delle locazioni brevi gli immobili devono:

- essere ad uso abitativo;
- con categoria catastale da A1 ad A11 (esclusi gli A10);
- avere una durata massima di pernottamenti, con un limite di 30 giorni annui per ogni soggetto su uno stesso immobile.

La disciplina delle locazioni brevi si applica:

- sia nel caso di contratti di affitto stipulati direttamente tra locatore (proprietario o titolare di altro diritto reale, sublocatore o comodatario) e conduttore;
- sia nel caso in cui tali contratti siano stipulati con l'intervento di soggetti che esercitano attività di intermediazione immobiliare, intendendosi per tali non solo gli agenti immobiliari o i property manager, ma anche coloro che gestiscono portali online, che mettono in contatto persone in ricerca di un immobile con persone che dispongono di unità immobiliari da locare.

Le locazioni brevi sono diventate peraltro particolarmente popolari proprio grazie alla diffusione di piattaforme online, come Airbnb, che consentono ai proprietari di case di affittare le loro proprietà a turisti e viaggiatori per periodi brevi.

Gli affitti brevi offrono notevoli vantaggi sia per i proprietari che per i viaggiatori.

Per i proprietari, possono rappresentare un'opportunità per guadagnare denaro extra, affittando le loro proprietà vuote o inutilizzate.

⁶⁴ Il termine deve essere considerato in relazione ad ogni singola pattuizione contrattuale, e, anche nel caso di più contratti stipulati nell'anno tra le stesse parti, occorre considerare ogni singolo contratto, fermo restando tuttavia che se la durata delle locazioni che intervengono nell'anno tra le medesime parti è complessivamente superiore a 30 giorni devono essere posti in essere gli adempimenti connessi alla registrazione del contratto (sul punto cfr. Circolare n. 12 del 16 gennaio 1998 e Risposta ad interpello n. 278 del 2020).

Sui relativi redditi, da un punto di vista fiscale, è del resto anche ammessa l'opzione per la cedolare secca, con aliquota agevolata (in presenza di intermediari/gestori dei portali che intervengono nell'incasso dei corrispettivi, sussiste l'obbligo della ritenuta di acconto nella misura del 21%).

Per quanto riguarda i viaggiatori tale modalità di affitto può offrire una maggiore flessibilità di alloggio rispetto agli hotel tradizionali e spesso può essere una soluzione anche più economica, soprattutto per gruppi di persone o per soggiorni prolungati.

Le locazioni brevi possono prevedere anche la prestazione di servizi di fornitura di biancheria e pulizia, o altri servizi "*strettamente connessi*", come indicato dalla Circolare Agenzia Entrate n. 24/2017, dove è stato ritenuto che gli altri servizi che corredano la messa a disposizione dell'immobile, sono, ad esempio, la fornitura di utenze, wi-fi, aria condizionata, i quali risultano strettamente connessi all'utilizzo dell'immobile, tanto che ne costituiscono un elemento caratterizzante che incide sul canone o del corrispettivo (Cfr., Risposta ad interpello n. 278 del 2020).

Alcuni dei servizi accessori comuni nelle locazioni brevi includono:

- Pulizia dell'alloggio prima del check-in degli ospiti.
- Biancheria da letto e da bagno.
- Servizio di accoglienza, che può includere il check-in degli ospiti, la consegna delle chiavi e l'orientamento sull'alloggio e sui suoi servizi.
- Servizi di lavanderia, come lavatrici e asciugatrici a disposizione degli ospiti.
- Connessione internet.
- Servizi di cucina, con cucine attrezzate con elettrodomestici, utensili da cucina e stoviglie.

LA NORMATIVA

Il fenomeno degli affitti brevi è reso complesso da un articolato intreccio normativo, anche dovuto alla sovrapposizione nel tempo di diverse norme di carattere civilistico, fiscali ed amministrative.

Già l'articolo 4 D.L. n. 50/2017 aveva previsto uno specifico regime fiscale per i redditi derivanti dalle locazioni di breve durata di immobili ad uso abitativo da parte di privati persone fisiche, riconducendo nella disposizione delle locazioni brevi anche i contratti di sublocazione e di concessione in godimento a terzi a titolo gratuito (comodato) da parte del comodatario, fermo il vincolo di durata.

Non rientrano invece, secondo l'interpretazione dell'Agenzia delle Entrate, nella relativa disciplina legislativa i contratti di locazione conclusi con conduttori che agiscono nell'esercizio dell'attività di impresa o di lavoro autonomo,

indipendentemente dal successivo utilizzo dell'immobile per uso abitativo di collaboratori e dipendenti⁶⁵.

Per quanto riguarda i criteri in base ai quali l'attività di locazione si presume svolta in forma imprenditoriale, in coerenza con l'articolo 2082 del codice civile e con la disciplina sui redditi d'impresa prevista dal TUIR, il legislatore ha rinviato la relativa disciplina ad un Regolamento da emanarsi a cura del Ministro dell'economia e delle finanze. Tale Regolamento non è stato poi emanato, ma la Legge di Bilancio per il 2021 ha comunque individuato i criteri idonei a determinare lo svolgimento di un'attività di locazione nell'esercizio di attività di impresa.

La Legge di bilancio 2021 (Legge n. 178 del 30-12-2020) ha infatti disposto che il regime fiscale delle locazioni brevi, a valere dal periodo d'imposta relativo all'anno 2021, venisse riconosciuto solo in caso di destinazione a tale tipo di locazione di non più di quattro appartamenti per ciascun periodo d'imposta. Negli altri casi, l'attività di locazione si presume svolta in forma imprenditoriale ai sensi dell'art. 2082 cod. civ. (art. 1, comma 595).

Art. 1, co. 595 Legge n. 178/20

“Il regime fiscale delle locazioni brevi di cui all'articolo 4, commi 2 e 3, del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96, con effetto dal periodo d'imposta relativo all'anno 2021, è riconosciuto solo in caso di destinazione alla locazione breve di non più di quattro appartamenti per ciascun periodo d'imposta locati per un periodo massimo di 30 giorni. Negli altri casi, ai fini della tutela dei consumatori e della concorrenza, l'attività di locazione di cui al presente comma, da chiunque esercitata, si presume svolta in forma imprenditoriale ai sensi dell'articolo 2082 del codice civile. Le disposizioni del presente comma si applicano anche per i contratti stipulati tramite soggetti che esercitano attività di intermediazione immobiliare, ovvero tramite soggetti che gestiscono portali telematici, mettendo in contatto persone in cerca di un immobile con persone che dispongono di appartamenti da condurre in locazione”.

Chi mette in affitto più di quattro appartamenti, a prescindere da se si tratti di casa vacanza o locazione turistica, deve quindi avere la partita Iva e adempiere a tutti gli obblighi che ne conseguono.

Il limite di quattro appartamenti vale comunque solo in senso restrittivo, riducendo il numero di unità gestibili a quattro nelle Regioni dove sia superiore, senza incrementare però il numero di unità nelle Regioni dove è inferiore (come ad esempio nel Lazio e in Lombardia).

⁶⁵ Su tale punto vedi però recente Cassazione, la quale, con la Sentenza 07/05/2024, n. 12395, ha affermato che il regime della cedolare secca non si applica alle locazioni di unità immobiliari ad uso abitativo effettuate nell'esercizio di una attività d'impresa o di arti e professioni. L'esclusione, afferma la Corte, deve essere però riferita, esclusivamente, alle locazioni di unità immobiliari effettuate dal locatore nell'esercizio della sua attività di impresa o della sua arte/professione, restando, invece, irrilevante la qualità del conduttore e la riconducibilità della locazione alla sua attività professionale, deponendo in tal senso non solo la lettera della norma, ma anche la ratio della legge, che non è solo quella di contrastare l'evasione fiscale, ma anche quella di facilitare il reperimento di immobili ad uso abitativo e quella di sostenere la conservazione del patrimonio immobiliare, che richiede periodiche spese di manutenzione straordinaria.

Con la locazione turistica dell'immobile, come detto, è possibile offrire dei servizi aggiuntivi, ma solo se strettamente inerenti la locazione stessa (fornitura di biancheria; cambio delle lenzuola; pulizia dei locali).

Se assieme a questi servizi ne vengono offerti anche altri, come ad esempio, tour guidati, colazione, etc, i servizi aggiuntivi divengono preponderanti rispetto alla locazione stessa e l'attività diventa di impresa (es: casa vacanze; affittacamere; B&B, etc.).

IL CONTRATTO

L'art. 4 del DL 50/2017 non dispone alcunché riguardo alla forma che deve avere il contratto di locazione breve. Sembra però preferibile la soluzione dell'obbligatorietà della forma scritta, dato che il contratto di locazione di breve durata si ricollega comunque al più ampio genere di contratto di locazione, per il quale la normativa del codice civile e quella speciale (articolo 1, comma 4, della Legge 431/1998) prevedono appunto la forma scritta.

Anche nelle locazioni di durata inferiore ai 30 giorni il contratto deve essere quindi predisposto. La normativa parla infatti di contratti di durata inferiore a 30 giorni senza obbligo di registrazione presso l'Agenzia delle Entrate, ma non senza obbligo di redazione.

Inoltre, occorre prestare attenzione al fatto che il limite dei trenta giorni è da intendersi per soggetto nell'arco dell'anno. Solo rispettando questa fattispecie, quindi, il contratto non è soggetto né ad imposta di registro, né all'imposta di bollo.

Per la redazione del contratto è peraltro importante verificare il rispetto della normativa Regionale o Comunale, laddove ogni Comune adotta un proprio Regolamento volto a disciplinare questo tipo di locazioni.

I contratti di locazione breve si contraddistinguono, in sostanza, per la presenza delle seguenti caratteristiche:

- *Devono avere ad oggetto beni immobili abitativi;*
- *Durata massima del pernottamento di 30 giorni:* Il limite è riferito a 30 giorni annui per ogni soggetto su uno stesso immobile (art. 2-bis, Tariffa, Parte II, DPR n. 131/86);
- *Stipula da parte di persone fisiche:* deve trattarsi di soggetti "privati", quindi al di fuori dall'esercizio di attività di impresa.
- La gestione di più di quattro immobili comporta la presunzione di imprenditorialità;
- *Possibilità di fornire servizi strettamente inerenti l'immobile.*

Altro vincolo valido, in generale, per tutti i tipi di locazione riguarda la modalità di pagamento. Infatti, per importi superiori al limite in vigore per il pagamento in contanti (nel 2024 fissato a 5.000 euro), il pagamento deve avvenire

obbligatoriamente mediante mezzi di pagamento tracciabili (bonifico, assegno, carta di credito, etc.).

LA TASSAZIONE

Il soggetto tenuto a dichiarare il reddito da locazione breve turistica è quello titolare del diritto reale sull'immobile (proprietario, usufruttuario, etc.) e il canone di locazione va dichiarato per competenza⁶⁶.

In caso di utilizzo di piattaforme online di prenotazione i portali applicano una commissione che viene trattenuta dall'importo del canone che arriva al proprietario. Tale commissione viene applicata anche al titolare del reddito. Questo implica che per il proprietario la cifra netta ricevuta dal portale non corrisponde a quella pagata dall'ospite (in quanto arriva al netto delle commissioni)⁶⁷.

Il canone di locazione deve essere assoggettato a tassazione con uno dei seguenti regimi:

- *Tassazione IRPEF ordinaria*: reddito fondiario per il proprietario, oppure reddito diverso per il comodatario. Il canone di locazione (lordo) ridotto del 5% (come deduzione forfettaria) rientra nella base imponibile IRPEF e viene assoggettato a tassazione per scaglioni di reddito. Questo regime, solitamente, è conveniente per i soggetti che non hanno altri redditi imponibili IRPEF, o che possono sfruttare importanti oneri deducibili o detraibili;
- *Tassazione con cedolare secca*: sia per il proprietario, che per chi opera con sublocazioni o per il comodatario dell'immobile. Il canone lordo è tassato con l'aliquota del 21%. Dal secondo immobile locato l'aliquota sale al 26%.

Il reddito da locazione deve essere riportato all'interno del quadro RB del modello Redditi⁶⁸, che accoglie i c.d. "*redditi fondiari*". Le spese sostenute (tra cui,

⁶⁶ L'unica situazione in cui si dichiara per cassa è quella legata al comodatario dell'immobile che affitta con locazioni brevi, dove si segue il criterio di cassa.

⁶⁷ Altro tema particolarmente complesso è poi la tassazione delle commissioni in capo ai portali, spesso soggetti con sede all'estero e senza stabile organizzazione in Italia.

⁶⁸ Il proprietario al momento di presentazione del modello Redditi dovrà indicare nel quadro RB due distinti righe, uno per i giorni in cui l'immobile è stato affittato e uno per i giorni in cui l'immobile è rimasto sfitto. Deve essere indicata in colonna 1 la rendita catastale dell'immobile. Nella colonna 2 il codice 3 ("*locazione a canone libero*"). In colonna 3, la somma dei giorni nell'anno in cui l'immobile è stato affittato. Nella colonna 5, il codice 1, per ottenere la deduzione forfettaria del 5%, e la tassazione ad IRPEF. Oppure il codice 3 in caso di applicazione della cedolare secca (in questo caso si tassa il 100% del canone senza deduzione). In colonna 6, quindi, si deve indicare il canone di locazione, al 95% se si è scelto il codice 1 ("*tassazione Irpef*"). Tali importi andranno poi riportati nelle colonne 13 e 14 a seconda del tipo di tassazione scelto. Nella seconda sezione del quadro RB in riportando il rigo di sezione 1 utilizzato per la locazione, dovrà essere barrata la casella 8 ("*Contratti non superiori a 30gg*"). Nel rigo relativo al periodo non affittato, dovrà essere preliminarmente barrata la casella 8 ("*continuazione*"). Questo per indicare che si tratta della continuazione rispetto al rigo precedente. In colonna 1 si indica nuovamente la rendita catastale dell'immobile. In colonna 2 il codice 2 relativo agli immobili tenuti a disposizione (non locati). Oppure il

per esempio, quella per l'intermediazione dell'agenzia immobiliare), non potranno essere portate direttamente in deduzione (tuttavia, come detto, si può beneficiare della deduzione del 5% del reddito a titolo forfettario).

Alternativamente alla tassazione IRPEF, come visto, il locatore può optare per la tassazione con cedolare secca. In questo caso l'opzione per l'esercizio della cedolare secca, dovrà essere effettuata direttamente in dichiarazione dei redditi, nel quadro RB, in corrispondenza del rigo che identifica l'immobile locato⁶⁹. Possono usufruire della cedolare secca i proprietari i sublocatori o i comodatari.

La cedolare secca è uno dei pilastri fondamentali (anche in termini di incentivo) del sistema di tassazione degli affitti brevi e uno dei motivi che ne hanno decretato anche il successo.

Come visto, ora, è stata presa la decisione di far salire la cedolare dal 21% al 26%, a partire dal secondo immobile affittato.

Il regime sostitutivo della cedolare secca si applica comunque solo ai locatori che non agiscono nell'esercizio di un'impresa, arte o professione.

E su questo profilo va registrata una importante pronuncia della Corte di Cassazione, la quale, con la sentenza n. 12395 del 7 maggio 2024, ha chiarito che la cedolare secca si applica a tutti i locatori che non agiscono nell'esercizio di un'impresa, arte o professione, a prescindere dall'attività del conduttore. Nella scelta del regime fiscale, infatti, secondo la Corte, non incide in alcun modo la professione eventualmente svolta dall'inquilino.

La vicenda prendeva nella specie le mosse dall'impugnazione proposta avverso alcuni avvisi di liquidazione notificati dall'Agenzia delle Entrate per omesso versamento dell'imposta di registro in ordine al contratto di locazione avente ad oggetto un immobile ad uso abitativo destinato al legale rappresentante della società conduttrice.

Secondo la Commissione Tributaria Regionale, il comma sesto dell'art. 3, D. Lgs. n. 23/2011, consentiva l'applicazione della cedolare secca solo per gli immobili abitativi locati con finalità abitative, escludendo dunque quelle effettuate nell'esercizio di un'attività di impresa, o di arti e professioni, laddove, al fine di valutare i requisiti di accesso al regime, andava considerata anche l'attività esercitata dal conduttore.

In base a queste premesse, la Commissione riteneva che esulassero dal campo di applicazione della norma in commento i contratti di locazione conclusi con conduttori che agissero nell'esercizio di attività di impresa o di lavoro autonomo, indipendentemente dal successivo utilizzo dell'immobile per finalità abitative.

codice 1 se l'immobile per voi è l'abitazione principale, in colonna 3 i giorni dell'anno per il quale l'immobile non è stato affittato con locazione turistica.

⁶⁹ In caso di registrazione delle locazioni turistiche l'opzione si esercita direttamente nel modello RLI, che deve essere consegnato all'Agenzia delle Entrate, assieme agli altri documenti utili per la registrazione del contratto. In caso di contratti di locazione non registrati, dovrà essere barrata la colonna 7 della sezione II del quadro RB.

Proposto ricorso per Cassazione il contribuente prospettava la violazione e falsa applicazione della sopracitata normativa, per avere la Commissione tributaria erroneamente equiparato i conduttori ai locatori, atteso che soltanto questi ultimi, per poter usufruire del regime della cedolare secca, non devono agire nell'esercizio di un'impresa, arte o professione

La Corte di Cassazione, con la citata sentenza n. 12395 del 7 maggio 2024 ha accolto la censura.

La Suprema Corte ricorda infatti che, ai sensi dell'art. 3, sesto comma, del D. Lgs. n. 23/2011, le disposizioni che prevedono il regime della cedolare secca non si applicano alle locazioni di unità immobiliari ad uso abitativo effettuate nell'esercizio di una attività d'impresa o di arti e professioni.

Stante la necessità di coordinare la disposizione in esame con quelle che attribuiscono esclusivamente al locatore la possibilità di optare per il regime tributario della cedolare secca, senza che il conduttore possa in alcun modo incidere su tale scelta, l'esclusione logicamente deve essere riferita soltanto alle locazioni di unità immobiliari effettuate dal locatore nell'esercizio della sua attività di impresa o della sua arte/professione, restando invece irrilevante la qualità del conduttore e la riconducibilità della locazione, laddove ad uso abitativo, alla attività professionale del conduttore.

La circostanza che il regime tributario in esame avvantaggi anche il conduttore - in considerazione dell'esclusione dell'imposta di registro e dell'aggiornamento del canone - non può quindi giustificare, secondo la Corte, un'interpretazione da cui derivi una riduzione dell'ambito applicativo della cedolare secca in danno del locatore.

In conclusione, secondo la Cassazione il ricorso meritava accoglimento in virtù del seguente principio di diritto: in tema di redditi da locazione, il locatore può optare per la cedolare secca anche nell'ipotesi in cui il conduttore concluda il contratto di locazione ad uso abitativo nell'esercizio della sua attività professionale, atteso che l'esclusione di cui all'art. 3, sesto comma, D. Lgs. n. 23 del 2011, si riferisce esclusivamente alle locazioni di unità immobiliari ad uso abitativo effettuate dal locatore nell'esercizio di una attività d'impresa o di arti e professioni.

E' stata così superata la restrittiva interpretazione fornita dall'Amministrazione finanziaria nella Circolare del 1/6/2011 n. 26/E⁷⁰, la quale propendeva (e propende) invece per un'estensione dei limiti soggettivi al regime opzionale della cedolare secca sugli affitti, anche alle attività dei conduttori, affermando che *«esulano dal campo di applicazione della norma in commento, i contratti di locazione conclusi con conduttori che agiscono nell'esercizio di attività di impresa o di lavoro autonomo,*

⁷⁰ Si evidenzia, in ogni caso, che l'Agenzia delle Entrate, anche nella sua recente Guida di Agosto 2024 - Guida Locazioni Brevi 2024 (agenziaentrate.gov.it), ha ribadito che "La condizione che il contratto non sia concluso nell'esercizio di un'attività commerciale riguarda entrambe le parti. Sono quindi esclusi dalla disciplina i contratti di locazione breve che il conduttore stipula nell'esercizio di tale attività (per esempio, quelli a uso foresteria per i suoi dipendenti), anche quando non viene esercitata in maniera abituale".

indipendentemente dal successivo utilizzo dell'immobile per finalità abitative di collaboratori e dipendenti».

Secondo la Cassazione, invece, resta in tali casi irrilevante la qualità del conduttore e anche la riconducibilità della locazione, ad uso abitativo, alla attività professionale del medesimo conduttore, deponendo in tal senso non solo la lettera della norma, ma anche la ratio della legge, che non è solo quella di contrastare l'evasione fiscale, ma anche quella di facilitare il reperimento di immobili ad uso abitativo e quella di sostenere la conservazione del patrimonio immobiliare, che richiede periodiche spese di manutenzione straordinaria.

L'Agenzia delle Entrate, alla luce delle modifiche introdotte dalla Legge di Bilancio 2024 (Legge n. 213/2023), ha peraltro recentemente pubblicato la nuova guida dedicata agli affitti brevi⁷¹, illustrando i criteri di tassazione per i redditi derivanti da locazioni di breve durata e gli obblighi che gravano sugli intermediari.

L'Agenzia specifica che un vantaggio significativo del regime fiscale applicabile alla fattispecie è la possibilità di applicare la cedolare secca anche quando il locatore fornisce servizi aggiuntivi come:

- fornitura di biancheria;
- pulizia dei locali;
- utenze, connessione Wi-Fi;
- aria condizionata.

Tuttavia, servizi come la colazione, la somministrazione di pasti, l'offerta di auto a noleggio o l'organizzazione di visite guidate non sono ammessi⁷².

La locazione, afferma l'Agenzia, deve riguardare unità immobiliari appartenenti alle categorie catastali da A1 a A11 (esclusa A10 - uffici o studi privati) locate a uso abitativo e le relative pertinenze (box, posti auto, cantine, soffitte, eccetera). Sono esclusi, quindi, gli immobili che, pur avendo i requisiti di fatto per essere destinati a uso abitativo, sono iscritti in una categoria catastale diversa.

Nonostante l'incremento al 26% della tassazione, gli intermediari, come detto, continueranno a trattenere il 21% a titolo di acconto.

Le regole per l'applicazione della ritenuta si differenziano tuttavia a seconda della residenza dell'intermediario, laddove gli intermediari non residenti (residenti UE ed extra UE), con una stabile organizzazione in Italia, devono rispettare gli stessi obblighi degli intermediari residenti.

Coloro che invece risiedono in un altro Stato dell'Unione Europea, senza una stabile organizzazione in Italia, possono adempiere direttamente agli obblighi fiscali o nominare un rappresentante fiscale in Italia.

Infine, gli intermediari extra-UE, aventi una stabile organizzazione in un Paese membro, adempiono agli obblighi fiscali tramite tale organizzazione e in mancanza di una stabile organizzazione nell'Unione Europea, possono designare un

⁷¹ Guida Locazioni Brevi 2024 (agenziaentrate.gov.it).

⁷² In questi casi, infatti, sarebbero riconducibili a una prestazione qualificabile, sotto il profilo fiscale, come attività d'impresa, anche se svolta in maniera occasionale.

rappresentante fiscale; in alternativa, si applica la responsabilità solidale dei soggetti residenti in Italia appartenenti allo stesso gruppo⁷³.

IL RUOLO DELL'INTERMEDIARIO

Nelle locazioni brevi turistiche è molto rilevante il ruolo affidato agli intermediari (*property manager*, o gestori di portali online), che intervengono nel pagamento del corrispettivo al locatore⁷⁴.

Sul punto l'art. 4 del D.L. n. 50/17 prevede che: “*i soggetti che esercitano attività di intermediazione immobiliare, anche attraverso la gestione di portali on-line, mettendo in contatto persone in ricerca di un immobile con persone che dispongono di unità immobiliari da locare, trasmettono i dati relativi ai contratti di cui ai commi 1 e 3 conclusi per il loro tramite*”. Questi stessi soggetti, come visto, sono tenuti ad applicare una ritenuta a titolo di acconto del 21% (artt. 23 e ss. del DPR n. 600/73), per conto del locatore⁷⁵.

L'aliquota del 21% va applicata sull'intero importo che il conduttore è tenuto a versare al locatore, inclusa, se prevista, la provvigione dovuta dallo stesso locatore all'intermediario e senza l'abbattimento forfettario del 5% che si applica nel regime di tassazione ordinaria dei canoni di locazione.

Se la provvigione non è compresa nel corrispettivo della locazione, ma viene addebitata direttamente dall'intermediario al conduttore o al locatore (e quest'ultimo non la riaddebita al conduttore), non viene assoggettata a ritenuta. Non rientrano infine nel corrispettivo lordo del contratto, sul quale si applica la ritenuta, eventuali somme richieste dal locatore a titolo di deposito cauzionale o penale.

L'applicazione della ritenuta da parte dell'intermediario rappresenta un'ipotesi di sostituzione tributaria, dove l'obbligazione posta a carico del locatore viene applicata dal soggetto (sostituto) che realizza il presupposto del tributo. Questi deve trattenere la somma e versarla all'Erario per conto del locatore⁷⁶.

⁷³ Disposizione contenuta nel terzo periodo del comma 5-bis dell'articolo 4 del decreto legge n. 50/2017.

⁷⁴ Le modalità con le quali gli intermediari devono assolvere gli adempimenti di comunicazione e conservazione dei dati, nonché di versamento, certificazione e dichiarazione delle ritenute operate sono state individuate dal Provvedimento dell'Agenzia delle entrate del 12 luglio 2017, come successivamente modificato e integrato.

⁷⁵ Se il pagamento avviene con assegno bancario intestato al locatore, l'intermediario, non avendo la materiale disponibilità delle risorse finanziarie su cui operare la ritenuta, non è tenuto a tale adempimento anche quando l'assegno è consegnato al locatore per il suo tramite.

⁷⁶ L'Agenzia delle Entrate con la Risoluzione n. 88/E/2017 ha istituito il codice tributo per il versamento, tramite modello F24, della ritenuta operata all'atto dei pagamenti ai beneficiari di canoni o corrispettivi, relativi ai contratti di locazione breve: si tratta del codice tributo “1919”. In sede di compilazione del modello F24, il codice tributo è esposto nella sezione “Erario”, esclusivamente in corrispondenza delle somme indicate nella colonna “*importi a debito versati*”. Con l'indicazione nei campi “*Rateazione/regione/prov/mese rif.*” e “*Anno di riferimento*” del mese e dell'anno cui la ritenuta si riferisce, rispettivamente nei formati “00MM” e “AAAA”. Nell'ipotesi in cui la ritenuta sia versata dal rappresentante fiscale di un operatore estero diventa necessario indicare il codice fiscale del rappresentato, intestatario

La ritenuta deve essere versata con il modello F24 entro il giorno 16 del mese successivo a quello in cui è stata effettuata. L'intermediario può effettuare un unico versamento cumulativo relativo all'importo delle ritenute operate in ciascun mese.

La mancata applicazione della ritenuta alla fonte da parte dell'intermediario comporterà l'applicazione della sanzione amministrativa di cui all'articolo 14 del D.Lgs. n. 471/1997, pari al 20% dell'ammontare non trattenuto. In caso di superamento del tetto di 150.000 euro per periodo d'imposta, sarà applicata la pena della reclusione da 6 mesi a 2 anni, ai sensi dell'articolo 10-*bis* del D.Lgs. n. 74/2000. L'Agente immobiliare sarà responsabile anche del versamento dell'imposta di soggiorno dovuta dagli ospiti.

La comunicazione dei dati⁷⁷ e l'effettuazione della ritenuta sono a carico dell'intermediario al quale il locatore ha affidato l'incarico, anche quando lo stesso intermediario si avvale, a sua volta, di altri intermediari. Per esempio, l'agente immobiliare che ha ricevuto dal proprietario dell'immobile l'incarico di locarlo è tenuto a comunicare i dati del contratto ed effettuare la ritenuta, anche se inserisce l'offerta di locazione su una piattaforma online. Infatti, in questa situazione, la piattaforma rende la prestazione di mediazione all'agente e non al proprietario dell'immobile. Il ricorso alla piattaforma online è, in pratica, un modo di esercitare l'attività di intermediazione nei confronti del locatore. Sarà cura dell'agente, in questo caso, informare il gestore della piattaforma della veste in cui opera, in modo da non fargli operare la ritenuta sul canone e comunicare i dati del contratto concluso.

Gli intermediari che sono intervenuti nella stipula del contratto e/o nell'incasso dei canoni o dei corrispettivi sono tenuti a conservare gli elementi posti a base delle informazioni da comunicare e dei dati relativi ai pagamenti o ai corrispettivi incassati per tutto il periodo previsto per la notifica di un avviso di accertamento (art. 43 del Dpr 600/1973).

I dati vanno conservati fino al:

- 31 dicembre del quinto anno successivo a quello in cui è stata presentata la dichiarazione
- 31 dicembre del settimo anno successivo a quello in cui la dichiarazione avrebbe dovuto essere presentata, nei casi di omessa presentazione o di presentazione di dichiarazione nulla.

della delega, mentre il campo "Codice fiscale del coobbligato, erede, genitore, tutore o curatore fallimentare" accoglie quello del rappresentante, intestatario del conto di addebito, insieme al codice "72" (da riportare nello spazio "codice identificativo").

⁷⁷ I soggetti che intervengono nella conclusione dei contratti di locazione breve devono trasmettere all'Agenzia delle Entrate: • nome, cognome e codice fiscale del locatore • durata del contratto • indirizzo dell'immobile • importo del corrispettivo lordo. Per l'omessa, incompleta o infedele comunicazione dei dati relativi ai contratti è prevista la sanzione indicata nell'articolo 11, comma 1, del decreto legislativo n. 471/1997: da 250 a 2.000 euro. Tale sanzione è ridotta alla metà se la trasmissione avviene entro i 15 giorni successivi alla scadenza, o quando, nello stesso termine, si effettua la trasmissione corretta dei dati. Non è sanzionabile, invece, l'errata o incompleta comunicazione dei dati se causata dal comportamento del locatore.

Ai medesimi obblighi sostitutivi, come visto, non sfuggono nemmeno i soggetti non residenti, con modalità differenziate di adempimento degli obblighi sostitutivi a seconda che tali soggetti operino o meno in Italia per il tramite di una stabile organizzazione. Nel primo caso, i non residenti adempiono agli obblighi sostitutivi per mezzo della stabile organizzazione. Per i soggetti non residenti privi di stabile organizzazione, si rende invece necessaria la nomina, nelle forme di cui all'art. 1, comma 4, del DPR n. 441/97, di un rappresentante fiscale, da individuarsi tra le categorie di soggetti menzionate dall'articolo 23 del DPR n. 600/73. Rappresentante che risponde in solido con l'impresa estera per gli obblighi di determinazione e versamento dell'imposta.

LA FIGURA DEL PROPERTY MANAGER

Quando il proprietario dell'immobile decide di avvalersi di un intermediario per la gestione delle locazioni turistiche possono verificarsi due differenti casistiche. Possiamo avere, infatti:

- Il mediatore/agente che agisce in forza di un mandato con rappresentanza (articolo 1704 c.c.);
- Il mediatore/agente che agisce in forza di un mandato senza rappresentanza (articolo 1705 c.c.).

Fattispecie discriminante è rappresentata dalla presenza o meno del conferimento della procura.

Nel caso di mandato con rappresentanza, essendo stata conferita la procura, valgono anche le disposizioni di cui agli articoli 1387 e seguenti del codice civile. Pertanto, il mandatario ("*host*"), nel limite del contenuto del mandato, agirà con pieno potere di rappresentanza.

Nel caso di mandato senza rappresentanza, invece, l'intermediario opera a suo nome e per conto del proprietario dell'immobile.

Andiamo ad analizzare, di seguito, entrambe le modalità operative.

La locazione turistica tramite agenzie immobiliari con un mandato con rappresentanza è un modello di affitto di proprietà immobiliari per scopi turistici, gestito attraverso un'agenzia immobiliare. In questo contesto, il proprietario della struttura (appartamento, casa, villa, ecc.) conferisce un mandato all'agenzia, che agisce in suo nome e per suo conto nel gestire la locazione.

In questo tipo di mandato, l'agenzia agisce non solo come intermediario ma anche come rappresentante del proprietario, assumendosi la responsabilità di svolgere varie funzioni in suo nome e per suo conto.

Questo tipo di mandato implica che l'agenzia immobiliare ha l'autorità di compiere atti giuridici come se fosse il proprietario stesso. Questo include attività come la pubblicizzazione della proprietà, la gestione delle prenotazioni, l'accoglienza

degli ospiti, la riscossione dei pagamenti, e in alcuni casi anche la gestione della manutenzione ordinaria della proprietà.

Per il proprietario, questo tipo di mandato offre il vantaggio di una gestione meno impegnativa della proprietà.

Tuttavia, ci sono anche altre considerazioni da tenere a mente. Il contratto di mandato deve essere chiaro e dettagliato riguardo ai diritti e doveri di entrambe le parti, comprese le commissioni e le modalità di gestione delle locazioni. Inoltre, il proprietario rimane responsabile per gli obblighi fiscali derivanti dalle locazioni, anche se gestite dall'agenzia.

Un altro aspetto da considerare è il costo del servizio dell'agenzia, che si traduce in commissioni che possono incidere sul rendimento netto del proprietario.

La scelta tra mandato con rappresentanza o senza dipende, in sostanza, da cosa vuole il proprietario.

Da un punto di vista fiscale poi, laddove il mandatario (agente immobiliare) operi con rappresentanza, il negozio giuridico si svolge, anche ai fini IVA, direttamente tra il mandante (proprietario) ed il terzo (cliente). Questo determina l'irrelevanza tributaria dell'interposizione dell'agente immobiliare (mandatario).

Tabella: effetti contabili e fiscali del mandato con rappresentanza nelle locazioni brevi

RUOLO	PROPRIETARIO MANDANTE	AGENTE MANDATARIO
Imposte dirette	Il ricavo di vendita ed il costo per il compenso costituiscono, rispettivamente, un componente positivo e uno negativo di reddito.	Il ricavo per il compenso costituisce un componente positivo di reddito.
IVA	Emette fattura di vendita intestata al terzo acquirente (cliente) con IVA al 10% se il mandante proprietario è soggetto passivo IVA; in esenzione se è persona fisica. Riceve fattura per il compenso del mandatario agente.	Emette fattura con IVA ad aliquota ordinaria per il compenso.

In caso di contratto di mandato senza rappresentanza, invece, gli effetti degli atti giuridici dovranno successivamente essere trasferiti al mandante.

Su questo aspetto è intervenuta la Risoluzione n. 117/E/2004 dell'Agenzia delle Entrate – Direzione centrale normativa e contenzioso, secondo la quale:

- *Somme pagate dai terzi (clienti) all'agente che opera senza rappresentanza* – L'agente è chiamato in questo caso ad emettere fattura al cliente con aliquota del 10% (n. 120, Parte III, della Tabella A DPR n. 633/72), in quanto egli sta locando a nome proprio (per conto del proprietario), l'unità immobiliare.
- *Somme riversate dall'agente immobiliare ai proprietari dei beni immobili* – Il fatto che la somma riscossa dall'agente intermediario sconti l'IVA al 10%,

fà sì che debbano scontare il medesimo trattamento fiscale anche le somme rimesse ai proprietari degli immobili (se questi risultano essere soggetti passivi di imposta). Nella diversa ipotesi in cui detti proprietari non siano soggetti passivi IVA, l'operazione di riversamento a loro favore delle somme incassate dall'agente (al netto delle relative provvigioni) risulterà fuori campo IVA, per difetto del presupposto soggettivo in capo al percipiente.

Tabella: aspetti contabili e fiscali del mandato senza rappresentanza nelle locazioni brevi

RUOLO	MANDANTE PROPRIETARIO	MANDATARIO AGENTE
Imposte dirette	Il ricavo di vendita costituisce un componente positivo di reddito.	Il ricavo per il compenso costituisce un componente positivo di reddito.
Iva	Emette fattura di vendita intestata al mandatario con IVA al 10% se il mandante proprietario è soggetto passivo IVA; in esenzione se è persona fisica.	Emette fattura con IVA ridotta al 10% per il valore complessivo della locazione.

CODICE CIN

I soggetti che concedono in locazione breve immobili ad uso abitativo sono tenuti ad indicare il codice identificativo – CIN - (in mancanza il codice alfanumerico) in ogni comunicazione inerente all'offerta e alla promozione dell'immobile⁷⁸.

Accedendo tramite l'Identità digitale SPID o la carta d'Identità Elettronica alla piattaforma BDSR, sarà possibile visualizzare i dati relativi alle strutture collegate al proprio Codice Fiscale, integrare le informazioni mancanti, segnalare eventuali modifiche e ottenere il CIN.

In caso di mancata richiesta e utilizzo del codice identificativo sono state previste sanzioni fino a 8.000 euro, in relazione alle dimensioni della struttura o dell'immobile.

In questa fase transitoria per gli affitti brevi e turistici i titolari delle strutture ricettive e locatori sono chiamati comunque a rispettare le normative regionali attualmente in vigore e ad utilizzare il codice regionale o provinciale, nei casi in cui è previsto.

Il Decreto Anticipi (DL n. 145 del 18.10.2023, conv. In L. 191/2023) ha stabilito anche le regole di raccordo tra i codici regionali e quelli nazionali.

Per le assegnazioni già effettuate, si procede alla ricodificazione automatica: aggiungendo ai codici regionali e provinciali un prefisso alfanumerico fornito dal Ministero del turismo, si ottiene il CIN. Sono le Regioni e non i gestori, in questo

⁷⁸ Il 3 giugno 2024 è partita la fase sperimentale per il codice identificativo nazionale per gli affitti brevi. Per la richiesta del CIN è necessario rivolgersi al Ministero del Turismo, che gestisce anche la relativa banca dati: il locatore o il soggetto titolare della struttura turistico ricettiva è chiamato a presentare un'apposita istanza.

caso, a dover comunicare codici e dati al Ministero del Turismo per l'iscrizione nella banca dati nazionale.

LE NORMATIVE REGIONALI E LOCALI

Sono molte e tra loro diverse le normative regionali e locali sulla materia.
Di seguito qualche breve richiamo.

Toscana

La Regione Toscana con Legge Regionale n. 86 del 20 dicembre 2016, ha approvato il Testo unico sul sistema turistico regionale, definendo locazioni turistiche le locazioni per finalità esclusivamente turistiche di case e appartamenti arredati e senza alcuna prestazione di servizi accessori o complementari.

L'attuale Legge regionale disciplina, all'art. 70, la Locazione Turistica, stabilendo che le locazioni possono essere esercitate da parte di proprietari o usufruttuari:

- in forma non imprenditoriale nel caso in cui siano destinati alla locazione turistica: a) non più di due alloggi nel corso dell'anno solare, indipendentemente dal numero di comunicazioni di locazione turistica effettuate; b) più di due alloggi nel corso dell'anno solare e effettuano complessivamente sino a ottanta comunicazioni di locazione turistica nel corso dell'anno solare stesso.
- in forma imprenditoriale indipendentemente dal numero di alloggi gestiti.

Le locazioni turistiche possono essere gestite in forma indiretta tramite agenzie immobiliari e società di gestione immobiliare turistica e devono possedere i seguenti requisiti:

- i requisiti strutturali e igienico- sanitari previsti per le case di civile abitazione;
- le condizioni di sicurezza e salubrità degli edifici e degli impianti installati ai sensi della normativa vigente.

Non si considera locazione turistica l'offerta di alloggio senza corrispettivo monetario nell'ambito dell'economia della condivisione (cd., sharing economy), cioè nel caso di scambio di fruizione dell'alloggio.

I soggetti (persona fisica, persona giuridica, impresa) che concedono in locazione immobili per finalità turistiche devono trasmettere al Comune dove l'alloggio è situato una comunicazione.

La Regione Toscana ha introdotto il Codice Identificativo Nazionale (CIN) per le locazioni turistiche e le strutture ricettive. Ogni alloggio locato per finalità turistica deve essere identificato tramite il CIN in ogni strumento di promozione e pubblicizzazione dell'offerta di ospitalità.

Premesso che la Regione Toscana non ha adottato il Codice Identificativo Regionale (CIR), agli utenti che hanno richiesto quale codice avrebbero dovuto comunicare alle piattaforme online (OTA), come Booking e Airbnb, che richiedevano l'inserimento di un codice identificativo per la pubblicazione sul proprio portale, è stata data indicazione di comunicare il Codice ISTAT.

Nel corso del 2024 è destinato peraltro ad entrare in vigore il nuovo Testo Unico regionale sul turismo della Regione Toscana.

In base alla nuova legge regionale anche gli alberghi potranno gestire civili abitazioni ai fini turistici, purché queste siano nel raggio dei 200 metri dalla struttura e nei limiti del 40% della propria capacità ricettiva.

Si prevede poi la possibilità per i Comuni a più alta densità turistica di individuare, di concerto con la Regione, zone o aree in cui definire criteri e limiti per lo svolgimento delle attività di locazione breve di immobili per finalità turistiche.

Una novità importante è la creazione di 28 Comunità del turismo, al posto degli Ambiti, per veicolare i tratti distintivi di ciascun territorio da queste rappresentato, in base alle specificità e originalità delle rispettive offerte.

Vengono poi istituiti due organismi di partecipazione e consultazione: la Consulta della Comunità del turismo, organismo di negoziazione e confronto tra amministratori ed operatori, e la Consulta permanente, subordinato alla giunta regionale e dalla composizione più fluida, aperta alla partecipazione di tutti i portatori di interesse, col compito di esaminare gli indirizzi strategici regionali.

Le attività di affittacamere e bed and breakfast non imprenditoriali vengono eliminate dal TU, che da ora in poi disciplinerà solo le attività ricettive esercitate in forma imprenditoriale che potranno fruire delle possibilità e servizi offerti dal sistema pubblico di governance del turismo. Le strutture non professionali esistenti potranno continuare ad esercitare anche se non si convertiranno alla forma imprenditoriale.

Per l'albergo diffuso, vista la difficoltà di applicare la norma regionale che lo disciplina, viene stabilito che non fa parte delle strutture ricettive alberghiere. La norma relativa viene riformulata in modo che non vi sia equivoco sul fatto che questa tipologia è una peculiare "struttura a rete", che aggrega alloggi di natura residenziale, anche per sopperire alla carenza di altre forme di ospitalità nei nuclei abitati di piccole dimensioni.

Parziale riscrittura anche delle norme dedicate alle agenzie di viaggio e turismo, in particolare quelle sulle disposizioni sui requisiti e gli obblighi per l'esercizio dell'attività e sulla presentazione della SCIA.

Si interviene anche sulla disciplina della comunicazione al Comune del rinnovo delle polizze assicurative per responsabilità civile e della prestazione di garanzia per i casi di insolvenza e fallimento, sulle agenzie di viaggio e turismo online (soggette all'osservanza di tutte le disposizioni in materia di agenzia di viaggio ad eccezione della disponibilità di un locale per l'esercizio dell'attività) e sul direttore tecnico di agenzia (specificando che la competenza al rilascio dell'abilitazione è dei Comuni e

comunque legata all'avvio dell'attività di agenzia sul territorio, o alle successive variazioni).

Infine, per le professioni turistiche, considerata la riforma della disciplina nazionale avvenuta a fine dicembre 2023, si indica la necessità di intervento per conformare le disposizioni regionali a tale riforma.

Lazio

Gli alloggi per uso turistico sono disciplinati dal Regolamento Regionale Lazio n.14 del 16/6/2017, art. 12 bis (Altre forme di ospitalità. Alloggi per uso turistico), che stabilisce che gli alloggi per uso turistico sono unità immobiliari non soggette a classificazione, situate in immobili adibiti ad abitazioni o parti di esse, dotate di soggiorno con annesso angolo cottura o cucina, all'interno delle quali è possibile offrire, in modo occasionale, non organizzato e non imprenditoriale, forme di ospitalità senza prestazioni di servizi accessori o turistici, ulteriori rispetto a quanto già in uso nell'abitazione.

Tale ospitalità può essere offerta, anche per un solo giorno di pernottamento, in un massimo di due appartamenti nel territorio del medesimo Comune, da parte di proprietari, affittuari o coloro che a qualsiasi titolo ne dispongono regolarmente, con il divieto di somministrazione di alimenti e bevande.

È fatto divieto altresì di fornire durante la permanenza dell'ospite eventuali servizi quali: colazione, pulizia delle camere, pulizia dei bagni ed altri servizi assimilabili ad altre tipologie di attività extralberghiere.

Gli alloggi per uso turistico rispettano i requisiti previsti per le abitazioni, nonché la normativa vigente in materia edilizia ed igienico sanitaria e non necessitano di cambio di destinazione d'uso ai fini urbanistici.

Con riferimento alle Locazioni Turistiche si precisa che esse sono disciplinate dagli articoli 1571 e seguenti del Codice Civile e dall'art. 1, comma 2 lett. c), della legge 9 dicembre 1998, n. 431 nonché dall'art. 53 del Codice del Turismo, D.Lgs. 79/2011 e la loro disciplina è rimessa esclusivamente alla competenza statale.

La Locazione Turistica prevede la mera fornitura dell'immobile senza alcuna prestazione di servizi aggiuntivi (colazione, ristorazione, pulizia delle camere, pulizia dei bagni, cambio lenzuola ecc.) ed è rivolta a chi soggiorna per motivi legati al Turismo.

La Regione Lazio, pur avendo potestà legislativa concorrente a quella statale in materia di turismo, rileva di non essere competente riguardo le Locazioni di appartamenti privati concessi per brevi periodi ad uso abitativo e per finalità turistiche, potendo regolamentare esclusivamente le attività ricettive alberghiere e extra-alberghiere svolte imprenditorialmente o in maniera non professionale.

Gli alloggi per uso turistico possono avvalersi di strumenti di promocommercializzazione tramite piattaforme elettroniche anche gestite da terzi, con il divieto di utilizzare quali forme di pubblicità le denominazioni delle tipologie ricettive

extralberghiere (es. B&B, Case e appartamenti per vacanze, affittacamere o guest house, Albergo ecc.), fermo restando quanto previsto dalle disposizioni legislative in materia di pubblica sicurezza.

Il soggetto ospitante ha l'obbligo di inoltrare allo Sportello Unico Attività Produttive SUAP o SUAR (nel caso di Roma) del Comune di appartenenza - cioè al Comune dove è ubicato l'alloggio ad uso turistico - l'apposita modulistica predisposta dallo stesso Comune e trasmettere copia della comunicazione, completa di protocollo e data rilasciata dal Comune, a mezzo PEC alla Regione Lazio.

Sicilia

In Sicilia le locazioni turistiche devono seguire le norme disposte in materia dal Codice Civile (art. 1571 e seguenti) e le leggi regionali relative alla Riforma della legislazione nazionale del turismo.

La Legge Regionale n.27/1996 e le modifiche e integrazioni successive (fino a luglio 2022) non contemplavano peraltro la Locazione Turistica.

Il DA 20/03/17 aveva invece già istituito l'obbligo di comunicazione dei flussi turistici per le strutture ricettive (obbligo esteso alle locazioni turistiche brevi con il DA 1783 07/22), inserendolo tra i requisiti per il mantenimento della classificazione in stelle, propria delle strutture ricettive.

Il DA 1783 del 17/07/2022 ha poi introdotto per le Locazioni Turistiche gli adempimenti amministrativi legati al CIR e alla comunicazione dei flussi turistici.

I locatori, quindi, devono effettuare la comunicazione di offerta di ospitalità al Comune territorialmente competente utilizzando la modulistica reperibile sul sito del singolo Comune.

Dopo aver effettuato la comunicazione iniziale ed aver ottenuto la data di inizio ed il numero di protocollo, ci si potrà accreditare presso la questura territorialmente competente, per avere i codici di accesso Alloggi web, per la registrazione degli inquilini ai sensi dell'art.109 del TULPS.

Il CIR (codice identificativo regionale, delle strutture ricettive e degli alloggi per uso turistico) va esposto nelle forme pubblicitarie di qualsiasi tipo in maniera ben visibile e chiara, nelle immediate vicinanze della denominazione e con le stesse dimensioni e carattere della denominazione stessa.

I locatori (come i gestori delle strutture ricettive) sono tenuti a comunicare giornalmente, anche in assenza di arrivi, i dati relativi alle presenze ai fini Istat, tramite il sistema di gestione dei flussi turistici denominato "Turist@t", comunicando anche eventuali periodi di chiusura temporanea.

L'IMPOSTA DI SOGGIORNO

Premessa

Una delle principali fonti di entrata legate ai flussi dei turisti e agli affitti brevi è l'imposta di soggiorno.

L'imposta di soggiorno è stata reintrodotta in Italia con il Decreto Legislativo 14 marzo 2011 n. 23⁷⁹.

Si prevede, all'articolo 4, la possibilità per i Comuni capoluogo di provincia, per le unioni di Comuni, nonché per i Comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte, di istituire, con delibera del consiglio, un'imposta di soggiorno a carico di coloro che alloggiano nelle strutture ubicate sul proprio territorio, da applicare secondo criteri di gradualità in proporzione al prezzo, fino ad un massimo 5,00 euro per notte di soggiorno, con la precisazione che il relativo gettito è destinato a finanziare interventi in materia di turismo, di manutenzione, fruizione e recupero dei beni culturali ed ambientali locali, nonché dei relativi servizi pubblici locali⁸⁰.

In tema di locazioni brevi il DL 50/2017 ha disciplinato all'articolo 4 le modalità operative per la riscossione anche di tale imposta.

L'imposta di soggiorno è dunque una "tassa" che viene applicata in molte località turistiche alle persone che alloggiano in strutture ricettive, come alberghi, bed and breakfast, case vacanze e affitti brevi e varia da Comune a Comune in base alle proprie disposizioni, venendo calcolata in base alla durata del soggiorno e al tipo di struttura ricettiva. Il pagamento avviene direttamente presso la struttura in cui si alloggia.

È importante ricordare, a tal proposito, che la responsabilità della riscossione e del pagamento dell'imposta di soggiorno spetta alla struttura ricettiva, che successivamente trasferisce tali fondi al Comune competente.

Delibere comunali su imposta di soggiorno

L'imposta di soggiorno è prevista qualora sussista un regolamento comunale che ne abbia predisposto l'effettivo versamento. Ogni Comune delibera sull'importo dell'imposta di soggiorno per singolo pernottamento e stabilisce i casi in cui l'imposta non è prevista.

⁷⁹ Con il Decreto 29 aprile 2022 il MEF ha approvato il modello Dichiarazione imposta di soggiorno che deve essere presentato esclusivamente per via telematica entro il 30 giugno dell'anno successivo a quello in cui si è verificato il presupposto impositivo.

⁸⁰ L'imposta di soggiorno potrebbe rientrare nei progetti di modifica destinati ad alleviare gli effetti dell'*overtourism*, seguendo la logica degli scaglioni. In sostanza l'imposta potrebbe aumentare in base al costo del pernottamento, potendo arrivare, a notte, fino a 25 euro per le destinazioni extra-lusso. L'aumento dell'imposizione potrebbe essere estesa, qualora le Amministrazioni dovessero decidere di vararla, a tutti i 7.904 comuni italiani e, secondo quanto emerge dalle prime bozze di decreti, potrebbe essere rimodulata fino a 5 euro se il prezzo per notte di soggiorno è inferiore a 100 euro, fino a 10 euro tra i 100 e i 400 a notte, fino a 15 euro tra i 400 e i 750, e infine fino a 25 euro se il prezzo per notte di soggiorno non è inferiore a 750 euro, con incassi destinati non solo ad interventi nel settore del turismo, ma anche alla raccolta e allo smaltimento dei rifiuti.

Il proprietario dell'immobile o il gestore che percepisce il canone di locazione delle locazioni brevi, come detto, è responsabile del pagamento dell'imposta, per ogni persona e per il numero di pernottamenti effettuati.

Anche coloro che esercitano attività di intermediazione immobiliare, o gestiscono portali telematici, devono rispettare questa normativa.

La tempistica del pagamento dell'imposta di soggiorno al Comune può variare a seconda delle normative locali. Tuttavia, di solito, l'imposta deve essere pagata al momento del check-in o del check-out.

Si ricorda che sono previste sanzioni amministrative per l'omesso, ritardato o parziale versamento dell'imposta, nonché per qualsiasi altra violazione relativa al Regolamento per l'applicazione dell'imposta di soggiorno⁸¹.

La dichiarazione dell'imposta di soggiorno deve essere comunicata all'Agenzia delle Entrate entro il 30 giugno dell'anno successivo alla stipulazione dei contratti di locazione. La dichiarazione annuale non deve essere confusa con quelle trimestrali che i gestori devono trasmettere all'ufficio, sempre in modalità telematica, ai fini della corretta applicazione e riversamento dell'imposta nelle casse comunali.

Ogni Comune può predisporre l'esenzione totale o parziale dal pagamento dell'imposta per determinate categorie di soggetti, laddove, solitamente, troviamo all'interno delle delibere le seguenti esenzioni:

- I minori dai 10 ai 16 anni;
- I malati o disabili e chi li assiste nel pernottamento;
- Gli autisti e accompagnatori turistici;
- Le forze armate;
- I residenti nel Comune.

⁸¹ Nel caso di omessa o infedele dichiarazione, si sarà puniti con la sanzione amministrativa pecuniaria che va dal 100 al 200 per cento dell'importo dovuto a titolo di imposta di soggiorno, mentre per l'omesso, o parziale versamento dell'imposta di soggiorno si applica una sanzione amministrativa del 30% dell'imposta dovuta, come previsto dall'art. 13 del D. Lgs 18 dicembre 1997, n. 471.