

VI CONVEGNO NAZIONALE DELLA CONSULTA DEI LEGALI SUNIA

12-13 Settembre 2019

LE LOCAZIONI BREVI: DISCIPLINA, RISVOLTI SOCIALI E SPUNTI DI RIFLESSIONE

Le fonti normative

Prima di addentrarsi nella peraltro scarsa disciplina delle cosiddette “locazioni brevi” occorre individuarne le fonti normative in modo da avere un’analisi di insieme e di riferimento per inquadrare questo istituto venuto oggi repentinamente alla ribalta.

In primo luogo si deve far riferimento al codice civile ed agli articoli 1571 e ss in quanto, seppur con le peculiarità che diremo di seguito, si tratta pur sempre di una locazione con diritti ed obblighi delle parti tipici del rapporto di godimento dietro corrispettivo.

Altra fonte è la L. 431/98 per quanto applicabile vista l’esclusione di cui diremo di cui all’art 1 co 2 lettera c) poiché l’oggetto delle locazioni brevi è da individuarsi in via esclusiva negli immobili urbani ad uso abitativo.

All’interno dell’ambito delineato da suddette normative sono stati poi recentemente adottati sporadici provvedimenti dovuti al sempre maggior interesse destato dall’istituto in questione ma che, come purtroppo sempre più spesso accade, non ne danno una disciplina di insieme ma si preoccupano di dettare solo alcune regole isolate e, nella maggior parte dei casi, solo per fini esclusivamente fiscali e di cassa.

Esempio di tale discutibile atteggiamento legislativo è il D.L. 50 del 24/04/17 il quale, all’art. 4 va a regolamentare il regime fiscale delle locazioni brevi e ne fornisce, per la prima volta, una definizione.

Successivamente a tale decreto è stato poi recentemente adottato il cosiddetto decreto Crescita convertito con legge 58 del 2019 in cui all’art. 13 quater ha ulteriormente normato la materia preoccupandosi però sempre e solo di aspetti legati al regime fiscale e dalle entrate dello Stato.

La definizione di Locazione Breve

Come accennato la definizione di locazione breve è desumibile dall’art. 4 D.L. 50 del 24 Aprile 2017 il quale recita che “*si intendono per locazioni brevi i*

contratti di locazione di immobili ad uso abitativo di durata non superiore a 30 giorni, ivi inclusi quelli che prevedono la prestazione dei servizi di fornitura di biancheria e di pulizia dei locali, stipulati da persone fisiche, al di fuori dell'esercizio di attività di impresa, direttamente o tramite soggetti che esercitano attività di intermediazione immobiliare, ovvero soggetti che gestiscono portali telematici, mettendo in contatto persone in cerca di un immobile con persone che dispongono di unità immobiliari da locare”.

Già da tale definizione emergono evidenti i tratti caratteristici di tale tipo di locazione e che si possono sintetizzare come segue:

- La finalità esclusivamente abitativa della locazione;
- La durata che non può eccedere i 30 giorni;
- La possibilità di fornire servizi quali la fornitura di biancheria e di pulizia dei locali;
- Il locatore deve essere una persona fisica;
- La locazione deve essere esercitata al di fuori dell'attività d'impresa;
- E' previsto anche la possibilità di avvalersi di intermediari immobiliari o di portali on line;

Come ben si può comprendere si tratta per lo più di locazioni che rispondono a finalità esclusivamente turistiche per soggiorni estremamente brevi la cui durata deve essere contenuta entro i 30 gg. Durata che, fra l'altro, esenta tali tipo di locazioni dall'obbligo di registrazione in quanto il Dpr 131/1986 (Testo Unico dell'Imposta di Registro) assoggetta ad imposta di registro solo le locazioni aventi durata superiore a giorni 30.

Da sottolineare come la finalità turistica non sia menzionata nella definizione resa dal D.L. 50/17 ma, comunque, sia desumibile dall'apparato normativo delle locazione abitative.

Infatti, la finalità transitoria che dovrà giustificare una durata così breve non potrà individuarsi in quelle indicate dalla Convenzione Nazionale prima e dal D.M. 16/01/17 i quali affermano che i contratti di natura transitoria sono quelli *“stipulati per soddisfare particolari esigenze dei proprietari o dei conduttori per fattispecie - con particolare riferimento a quelle derivanti da mobilità lavorativa e connesse allo studio, all'apprendistato e formazione professionale, all'aggiornamento ed alla ricerca di soluzioni occupazionali - da individuarsi nella contrattazione territoriale tra le organizzazioni della proprietà edilizia e dei conduttori maggiormente rappresentative”.*

Se così fosse, ciò comporterebbe l'assoggettamento anche delle locazioni brevi agli obblighi di rispetto degli accordi territoriali e, di conseguenza, importanti limitazioni sui canoni applicabili.

Quindi non può che essere la finalità prettamente turistica a caratterizzarne l'essenza permettendo a tale fattispecie di non essere assoggettata alle

limitazioni di cui alla L. 431/98 grazie all'esclusione di cui all'art. 1 co 2 lettera c) secondo la quale *“le disposizioni di cui agli art. 2, 3, 4, 4 bis, 7 e 13 non si applicano... c) agli alloggi locati esclusivamente per finalità turistiche”*. In tal modo è possibile “ammettere” l'esistenza di tali tipologie contrattuali senza con ciò creare contrasti con le norme inderogabili dettate a tutela dei conduttori che potremmo definire “stabili” in contrapposto con i conduttori-turisti “precarì”.

Fra le caratteristiche elencate dall'art. 4 D.L. 50/17 vi è poi la possibilità che, congiuntamente alla concessione in godimento dell'immobile, vengano erogati anche servizi accessori sotto forma di cambio biancheria e pulizia locali.

Tale precisazione viene effettuata per sgomberare il campo da possibili incertezze che potrebbero derivare laddove i servizi accessori siano tali da snaturare il rapporto avvicinandolo ad altre tipologie createsi nel tempo quali i rapporti di residence e di affitto alberghiero che si caratterizzano proprio per la fornitura di servizi accessori che vanno ben oltre la semplice locazione dell'immobile.

La precisazione quindi da una parte prevede espressamente che tali servizi siano ammessi senza snaturare il rapporto e, dall'altra limita detti servizi alla sola fornitura di biancheria e pulizia locali senza quindi ammettere ulteriori servizi che, come detto, potrebbero avvicinare il rapporto alle altre fattispecie sopra richiamate.

Inoltre, l'attività di affittacamere deve essere esercitata da una persona fisica con espressa esclusione quindi di qualsivoglia forma associativa e viene altresì richiesto che l'attività sia svolta al di fuori dell'attività di impresa.

Tali limiti trovano la loro ragion d'essere nel trattamento fiscale che il Decreto Ministeriale attribuisce alle locazioni brevi che vuol quindi essere riconosciuto solo alle persone fisiche che lochinano personalmente il proprio immobile.

Unica concessione che viene fatta è quella di potersi avvalere di intermediari sia immobiliari che telematici per l'incontro fra la domanda e l'offerta.

La disciplina fiscale delle locazioni brevi dettata dal D.L. 50/17

L'art. 4 del D.L. 50 dal quale abbiamo tratto la definizione di locazione breve si intitola “regime fiscale delle locazioni brevi”, pertanto, la finalità di detta norma è prettamente fiscale.

Viene infatti previsto che *“a decorrere dal 1 giugno 2017, ai redditi derivanti dai contratti di locazione breve stipulati a partire da tale data si applicano le disposizioni dell'art. 3 D.Lgs 14/03/11 n. 23 con l'aliquota del 21 per cento in casi di opzione per l'imposta sostitutiva nella forma della cedolare secca”*.

Viene quindi esteso a dette tipologie di locazione il regime della cedolare secca con aliquota ordinaria del 21% qualora il proprietario eserciti detta azione in favore dell'imposta sostitutiva.

Come dicevamo il contratto deve essere stipulato al di fuori dell'esercizio dell'attività di impresa sia dalla parte del locatore che del conduttore (es. uso foresteria).

Per beneficiare di tale regime fiscale deve trattarsi di immobili accatastati da A1 ad A11 (escluso gli A10).

Stesso regime si applica anche ai contratti stipulati da sub conduttore ed ai contratti a titolo oneroso conclusi dal comodatario.

La base imponibile è costituita dall'intero importo del canone senza l'abbattimento del 5% previsto per i contratti ordinari e senza distinzione fra l'importo del canone e dei servizi accessori (il costo di detti servizi potrà essere estrapolato dalla base imponibile solo se sostenuto direttamente dal conduttore o riaddebitati a questi sulla base dei costi e dei consumi effettivamente sostenuti).

L'opzione per l'esercizio della cedolare secca viene fatta in sede di dichiarazione dei redditi.

Detta imposta dovrà essere corrisposta dal proprietario (o dal conduttore che subloca o dal comodatario) o, in caso di utilizzo di intermediatori, da quest'ultimi che svolgeranno quindi la funzione di sostituti di imposta nel caso di riscuotano il corrispettivo.

Al fine di poter garantire un effettivo controllo, viene imposto di comunicare entro il 30 giugno dell'anno successivo.

Viene poi previsto che il soggetto che materialmente incasserà il corrispettivo sarà responsabile del pagamento dell'imposta di soggiorno in favore del Comune di riferimento.

Occorre dare atto, infine che con il recente D.L. 14 giugno 2019, n. 53, convertito con modificazioni dalla Legge 8 agosto 2019, n. 77, è stato introdotto un variegato pacchetto di misure destinate ad affrontare una pluralità di questioni riguardanti la prevenzione ed il contrasto dei reati.

Tra queste, trova spazio un mirato intervento di perfezionamento della disciplina degli obblighi di registrazione delle persone alloggiate nelle strutture ricettive e para-ricettive, che riguardano anche le attività di B&B e locazioni brevi in condominio.

L'intervento mira a superare le incertezze interpretative sorte relativamente all'adempimento dell'obbligo di comunicazione delle generalità delle persone alloggiate per un periodo non superiore alle 24 ore.

Occorre ricordare che il decreto del Ministero dell'Interno del 7 gennaio 2013 (art. 1) prevede ad oggi che la comunicazione alla questura competente deve essere eseguita al momento dell'arrivo del soggetto alloggiato.

Tale previsione si pone in contrasto con l'art. 109 del TU Leggi Pubblica Sicurezza, il quale prevede più semplicemente che le generalità della persona ospitata nella struttura siano inoltrate entro le 24 ore dal suo arrivo.

Sulla base di ciò, alcuni giudici hanno disposto la disapplicazione del menzionato art. 1 del DM

Nell'intento di risolvere ogni possibile conflitto giurisprudenziale, l'art. 5 comma 1 del DL n. 53/2019 modifica il comma 3 dell'art. 109 TULPS che, adesso, stabilisce, per i soggiorni non superiori alle 24 ore, la comunicazione delle generalità delle persone alloggiate deve avvenire entro le 6 ore successive all'arrivo.

Tale disposizione avrà efficacia a decorrere dal 90° giorno successivo alla data di pubblicazione di un apposito decreto del Ministro dell'Interno, attualmente in fase di stesura, che provvederà ad apportare le necessarie modifiche dal D.M. 7 gennaio 2013.

In attesa del decreto attuativo, alcune Prefetture hanno diramato delle linee guida per i "soggiorni brevi".

La Prefettura di Lecce, ad esempio, ritiene che il quadro normativo debba essere prudentemente inteso nel senso che "i gestori delle strutture alberghiere, ricettive e para-ricettive dovranno provvedere a comunicare le generalità delle persone alloggiate con la massima tempestività e, comunque, entro il termine delle 24 ore dall'arrivo della persona, anche nei casi in cui il soggiorno sia inferiore alle stesse 24 ore, tempi che permetteranno, ai fini investigativi, di agevolare le attività di indagine, di rintraccio e di eventuale cattura di soggetti latitanti o ritenuti pericolosi" (Prefettura di Lecce, noto prot. 95112 del 28/08/2019).

Le comunicazioni ex art. 109 TULPS potranno essere effettuate con le modalità già oggi stabilite dal D.M. 7 gennaio 2013, anche attraverso l'attivazione di un collegamento diretto tra la piattaforma informatica, attivato dall'ufficio per l'Amministrazione Generale del Dipartimento di P.S. del Ministero dell'Interno, per la raccolta, la conservazione ed il trattamento dei dati dei soggetti alloggiate (applicativo "alloggiate Web") e i "sistemi gestionali" delle strutture, cioè sistemi che vengono comunemente impiegati nell'ambito dell'attività di impresa.

Ricordiamo che per chi non effettua la comunicazione delle persone alloggiate alla Questura di competenza, l'art. 109 del TULPS prevede una sanzione penale con l'arresto fino a 3 mesi o l'ammenda fino a euro 206,00 per la violazione.

Gli interventi normativi nazionali e locali successivi

Con la legge 58 del 2019 (c.d. Decreto Crescita) sono stati introdotte alcune novità in materia di locazione mediante interventi ad hoc di cui peraltro non se ne capisce bene la logica ed in alcuni casi neppure la ragione.

- L'art. 19 bis di detto provvedimento detta una sorta di interpretazione autentica dell'art. 2 comma 5 sul rinnovo dei contratti a canone convenzionato affermando che in mancanza di disdetta al termine del periodo biennale di proroga "il contratto è rinnovato tacitamente, a ciascuna scadenza, per un ulteriore biennio". Scelta normativa, questa, oltre che discutibile del tutto in contrasto con il dato normativo visto che la volontà delle parti è quella di stipulare un contratto triennale con proroga di legge di due anni e non si vede come il rinnovo debba essere ancorato alla durata della proroga di legge (2 anni) e non alla volontà delle parti (3 anni);
- L'art 3 bis stabilisce l'abrogazione della sanzione prevista per la mancata comunicazione della proroga della cedolare secca abrogando l'art. 3 comma 3 del D.Lgs 23/11 ove si prevedeva che, in caso di mancata presentazione della comunicazione relativa alla proroga, anche tacita, o alla risoluzione del contratto di locazione per il quale era stata esercitata l'opzione della cedolare secca, entro 30 gg scattava la sanzione nella misura fissa pari a 100 euro, ridotta a 50 euro se la comunicazione era presentata con ritardo superiore a trenta giorni. Ora l'obbligo della comunicazione della proroga della cedolare e la relativa sanzione sono soppressi.
- L'art. 3 *quinquies* prevede invece che a partire dal 1° Gennaio 2020 per essere esonerati dalla tassazione delle somme non corrisposte dal conduttore non sarà più necessario documentare la conclusione del procedimento di convalida di sfratto ma sarà sufficiente che sia avviata l'ingiunzione di pagamento o l'intimazione di sfratto;
- L'art 3 bis in materia di riduzione dell'Imu per gli immobili locati a canone concordato prevede che per beneficiare della riduzione dell'aliquota del 75% il contribuente sia esonerato dalla presentazione del relativo modello di dichiarazione;
- L'art 3 *ter* e *quater* infine spostano il termine per la dichiarazione Imu e Tasi al 31 Dicembre (dal 30 Giugno) ed eliminano l'obbligo di presentazione della dichiarazione Imu e Tasi per chi vuole beneficiare della riduzione al 50% per case concesse in comodato a figli o genitori;
- Venendo poi alla materia degli affitti brevi l'art. 13 *quater* della L. 58/19 introduce alcune novità e, in particolare:
 - o In caso di utilizzo di intermediari per la locazione breve, questi, come peraltro già previsto dal D.L. 50/17, fungono da sostituti di imposta per

il pagamento della cedolare; viene però precisato che in caso di intermediari residenti all'estero e privi di stabile organizzazione nel territorio italiano questi devono nominare un rappresentante in Italia il quale fungerà da sostituto d'imposta; qualora non sia nominato la L. 59/19 introduce una responsabilità solidale *“dei soggetti residenti nel territorio dello Stato che appartengono allo stesso gruppo degli intermediari in questione”*;

- Viene previsto che i dati relativi alle comunicazioni di cessione di fabbricato verranno forniti dal Ministero dell'Interno all'Agenzia delle Entrate in modo da garantire un controllo incrociato e detti dati verranno forniti anche ai Comuni per i necessari controlli in merito alla riscossione dell'imposta di soggiorno;
- Viene istituita presso il Ministero delle politiche agricole alimentari forestali e del turismo una banca dati delle strutture ricettive nonché degli immobili destinati alle locazioni brevi presenti sul territorio con l'attribuzione alle stesse di un codice identificativo che dovrà essere utilizzato in ogni comunicazione e/o offerta destinata ai clienti dalla struttura stessa (in caso di omissione è prevista una sanzione da € 500,00 a 5.000,00);
- In parallelo alla legislazione nazionale anche le Regioni ed i Comuni hanno adottato dei provvedimenti per la disciplina del fenomeno delle locazioni brevi divenuto ormai dilagante soprattutto per le tante città con forte turismo.

La Regione Toscana, per esempio, nel proprio Testo Unico del sistema turistico regionale (L.R.T. 86/16) ha previsto all'art. 70 l'obbligo di comunicazione ai Comuni anche in forma telematica delle informazioni relative all'attività svolta (periodo durante il quale si intende locare l'alloggio, il numero delle camere e dei posti letto, il sito su cui si pubblicizza l'alloggio), utili ai fini statistici nonché l'eventuale forma imprenditoriale della'esercizio dell'attività. Viene poi imposto che gli immobili destinati a dette locazioni turistiche abbiano i requisiti igienico sanitari previsti per le case di civile abitazione nonché le condizioni di sicurezza e salubrità degli edifici e degli impianti ai sensi della normativa vigente. Sono state poi introdotte delle comunicazioni ai fini statistici in quanto si prevede (art. 84 bis) che *“I titolari o i gestori delle strutture ricettive e coloro che esercitano la locazione per finalità turistiche sono tenuti alla comunicazione dei flussi turistici per finalità statistiche ai comuni capoluoghi di provincia o alla Città metropolitana di Firenze. I soggetti di cui al comma 1 registrano giornalmente l'arrivo e la partenza di ciascun ospite e, con riferimento alle strutture ricettive turistiche, anche il numero delle camere occupate, mediante apposita procedura telematica, nel rispetto della normativa vigente in*

materia di protezione e trattamento dei dati personali. La comunicazione telematica dei dati, obbligatoria anche in assenza di movimento, è effettuata con cadenza mensile”

La registrazione avviene mediante un portale on line gestito dal Comune il quale utilizza detti dati anche al fine di esigere l'imposta di soggiorno relativa i vari fruitori delle locazioni brevi.

Di seguito l'esempio del portale del Comune di Firenze:



Accedi al tuo profilo

Imposta di soggiorno

tel. **055055**



Informati

Dal 1 luglio i gestori di strutture ricettive di Firenze sono chiamati a collaborare con il Comune di Firenze per l'applicazione dell'imposta di soggiorno. [Continua...](#)



Registrati

E' attivo il servizio attraverso cui il legale rappresentante delle singole strutture ricettive potrà richiedere le credenziali (username e password oppure tessera sanitaria Regione Toscana) per accedere ai servizi di selezione della struttura ricettiva e di relativo pagamento dell'imposta.

[Continua...](#)



Scegli la tua struttura ricettiva e registra la tua locazione turistica

In qualità di legale rappresentante delle singole strutture ricettive puoi accedere a questo servizio utilizzando le credenziali di accesso che hai ricevuto seguendo le istruzioni indicate al passo precedente "Registrati". [Continua...](#)



Clicca per il pagamento imposta

In qualità di legale rappresentante delle singole strutture ricettive puoi accedere a questo servizio utilizzando le credenziali di accesso che hai ricevuto seguendo le istruzioni indicate al passo precedente "Registrati". [Continua...](#)

© Rete Civica del Comune di Firenze - Palazzo Vecchio, P.zza Signoria 50122 FIRENZE - P.IVA **01307110484**
comunefirenze@comune.fi.it - [Crediti](#) - [Mappa del sito](#) - [Accessibilità](#)

Per aiutarci ad erogare i servizi di cui hai bisogno, questo sito utilizza cookie tecnici e cookie di statistica aggregata di prima e di terza parte (Google Analytics). La prosecuzione della navigazione comporta la prestazione del consenso all'uso dei cookie. [Accetto](#)

[Non accetto](#) [Informativa estesa](#)

Anche altre Regioni si sono dotate di normative atte a regolamentare (se pur per il minimo indispensabile) il fenomeno dilagante delle locazioni turistiche. La Regione Lazio, per esempio, con il Regolamento regionale 8/2015, “Nuova disciplina delle Strutture ricettive Extralberghiere” (modificato dal Regolamento 14/2017 – Cfr.: Art. 12/bis; Art. 1, comma 2, lett. c); Art. 2, comma 2), ha previsto che i soggetti i quali, anche mediante piattaforme elettroniche gestite da terzi, offrono “Altre forme di ospitalità” in “Alloggi per uso turistico”, fermo restando quanto previsto dalle disposizioni legislative in materia di pubblica sicurezza, sono tenuti a darne comunicazione al Comune competente per territorio (uffici SUAP o SUAR), utilizzando l’apposita modulistica predisposta dal Comune stesso.

In particolare l’art. 12 del Regolamento sopra indicato afferma che:

“Gli alloggi in questione sono unita 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 e 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.*

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.

Per presentare la Comunicazione di alloggio per uso turistico occorre preliminarmente registrarsi al portale di Roma Capitale (www.comune.roma.it) come persona fisica nella sezione a sinistra “area riservata”, selezionando “identificazione al portale”. Ottenuta l’abilitazione come utente persona fisica accedere alla voce “accesso persone fisiche”, inserire l’identificativo e la password e accedere alla voce “compilazione richiesta”. Selezionare nella cartella “attività ricettive” la sezione “altre forme di ospitalità”. Seguire la procedura indicata dal sistema.

Copia della suddetta Comunicazione deve essere trasmessa per via telematica all’Agenzia Regionale del Turismo.

I soggetti che offrono ospitalità in appartamenti locati a fini turistici sono, altresì, tenuti alla trasmissione, per via telematica, all’Agenzia sopra citata dei dati sugli arrivi e sulle presenze (art. 2, comma 3, del R.R. n. 8/2015 e ss.mm.ii.): per farlo è necessario registrarsi al sistema RADAR della Regione Lazio tramite l’invio di una mail all’indirizzo supportoradar@visitlazio.com.

Con Deliberazione della Giunta Regionale del Lazio n. 666 del 24/10/2017, pubblicata su B.U.R. (Bollettino Ufficiale Regione Lazio) n. 89 del 7/11/2017, sono state approvate le Modalità per la gestione della Banca Dati e l'utilizzo del

Codice identificativo Regionale delle Strutture ricettive Extralberghiere e degli Alloggi per uso turistico, operanti sul territorio regionale.

L'accesso al Sistema di registrazione on line consente ai titolari di Alloggi per uso turistico, sia di nuova attivazione che già esistenti e regolarmente operanti, di richiedere alla Regione Lazio il Codice identificativo Regionale, attraverso il Portale web istituzionale regionale www.regione.lazio.it – sezione Argomenti – sezione Turismo, dotato di un'apposita sezione denominata “Regolamento Regionale – Strutture ricettive Extralberghiere” - Codice identificativo Regionale”. Il Codice identificativo deve essere utilizzato in ogni comunicazione inerente l'offerta e la promozione dei servizi all'utenza.

▪ *Nel rispetto delle disposizioni legislative in materia di pubblica sicurezza, ai sensi dell'art. 109, c. 3, T.U.L.P.S. (Testo Unico Leggi di Pubblica Sicurezza) e ss.mm.ii., il soggetto ospitante ha l'obbligo di provvedere telematicamente alla comunicazione dei nominativi degli ospiti, previa richiesta di abilitazione all'Autorità di P.S. sul sito <http://questure.poliziadistato.it/it/Roma> compilando il modulo 'SCHEDE ALLOGGIATI' reperibile sotto la voce “Carta dei Servizi”.*

▪ *Per effetto della Deliberazione dell'Assemblea Capitolina n. 32/2018, A DECORRERE DAL 21 APRILE 2018 GLI OSPITI DI IMMOBILI DESTINATI A FORME DI LOCAZIONE BREVE SONO TENUTI AL PAGAMENTO DEL CONTRIBUTO DI SOGGIORNO.*

Ai fini del versamento del contributo di soggiorno, il soggiorno non può avere durata superiore a 30 giorni per finalità turistiche.

Secondo le nuove disposizioni, pertanto, il gestore/proprietario deve comunicare la presenza dei turisti alla Questura e, contestualmente, incassare il contributo di soggiorno pari a € 3,50 a persona al giorno rilasciando una ricevuta/fattura da cui risulti il pagamento del pernottamento e del contributo. E bene ricordare che il contributo si applica solo per i primi 10 giorni.

I soggetti che incassano o intervengono nel pagamento del canone dovuto per la locazione breve sono responsabili del pagamento del contributo di soggiorno e del suo versamento a Roma Capitale, con diritto di rivalsa nei confronti dell'ospite nei casi in cui questi non lo abbia corrisposto.

Più precisamente, sono responsabili del pagamento e tenuti al versamento del contributo:

1. i proprietari e chiunque abbia in godimento gli immobili destinati alle locazioni brevi (locatori, comodanti, ecc.);

2. *i gestori dei portali telematici e gli intermediari immobiliari che mettono in contatto domanda ed offerta di immobili da affittare per periodi brevi, laddove gestori ed intermediari intervengano nel pagamento del canone della locazione breve.*

Gli adempimenti di natura fiscale e contrattuale non fanno parte delle specifiche competenze rimesse alle amministrazioni regionali e comunali.”

Anche la Regione Lombardia in applicazione della Legge Regionale 27 del 2015 ha adottato un Regolamento (n. 7 del 5 Agosto 2016) al cui articolo Art. 3 (Servizi, standard qualitativi e dotazioni minime obbligatorie delle case e appartamenti per vacanze) dispone che *“Le case e appartamenti per vacanze possiedono i requisiti igienico-sanitari ed edilizi previsti per i locali di civile abitazione, e offrono i servizi, nonché possiedono gli standard qualitativi e le dotazioni minime obbligatorie di cui all’allegato B del presente regolamento. Le case e appartamenti per vacanze utilizzate per l’offerta di alloggio devono essere agibili e in buono stato di conservazione e di manutenzione. Le disposizioni del presente regolamento si applicano anche agli alloggi o porzione degli stessi dati in locazione per finalità turistiche per una durata non superiore ai 30 giorni ai sensi della legge 9 dicembre 1998, n. 431”*

Con Delibera di Giunta Regionale del 18 Giugno 2018 è stato poi introdotto il Codice Identificativo Regionale delle strutture.

La Regione Campania, da parte sua, all’art. 3 della L.R. 17 del 2001 prevede che

“1. Sono case e appartamenti per vacanze le case e gli appartamenti dati in locazione ai turisti, senza la prestazione di alcun servizio di tipo alberghiero, ma con obbligo di recapito referente ospiti, per una permanenza minima di tre giorni e massima di novanta giorni.

2. Le case e gli appartamenti per vacanze devono essere conformi alle prescrizioni edilizie ed igieni-co-sanitarie previste dai regolamenti comunali.

3. Le case e gli appartamenti per vacanze devono garantire, compresi nel prezzo, i requisiti e i servizi minimi obbligati di cui all’allegato B), che è parte integrante della presente Legge.

4. Le case e appartamenti per vacanze possono essere gestite:

a) In forma imprenditoriale fornendo solo i servizi di cui all’allegato B;

*b) In forma non imprenditoriale, dai proprietari che hanno la disponibilità **fino ad un massimo di tre unità abitative nel territorio regionale**, senza organizzazione in forma di impresa e senza promozione pub-blicitaria, e con la fornitura dei soli servizi di cui all’allegato B).*

5. La gestione in forma non imprenditoriale viene attestata mediante dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà dei proprietari delle unità abitative di cui al presente articolo.”

Si prevede poi al successivo art. 14 che “I gestori delle strutture devono presentare, entro il quinto giorno del mese successivo a quello di riferimento, all'Ente Provinciale per il Turismo competente per il territorio i modelli ISTAT riferiti al movimento del flusso turistico, secondo le vigenti disposizioni in materia. La Regione, di concerto con gli Enti Locali e con gli E.P.T., predispone la pubblicazione annuale, mediante apposti opuscoli, delle attività ricettive extralberghiere, ai fini della promozione turistica.”

Considerazioni sulla normativa

Come si può ben comprendere dal breve (e parziale) excursus normativo, tutte le disposizioni citate hanno finalità direttamente o indirettamente fiscale.

Si è infatti sentita la necessità di dare una definizione alle locazioni brevi in primis per poter estendere loro il regime ordinario della cedolare secca. Ci si è prodigati per assoggettare a tassazione anche coloro che fungono da intermediari ancorché con sede al di fuori del territorio nazionale.

Anche a livello locale vengono previsti meccanismi di controllo e monitoraggio diretti al primario interesse di aver notizia dei flussi per poter poi verificare la veridicità dei pagamenti effettuati per la tassa di soggiorno e, chiaramente, per le imposte sui redditi statali.

Solo in alcune sporadiche ipotesi si è posto un timido limite all'esercizio della facoltà di locare per brevi periodi laddove si individua un tetto massimo di immobili per territorio da poter destinare a tale attività (la Regione Campania ha previsto un massimo di tre immobili per l'intero territorio regionale; la Regione Lazio ha invece stabilito un massimo di due immobili per Comune).

Sorge quindi il dubbio che vi sia una effettiva volontà di porre argine al dilagare di questo istituto il quale, è bene ricordarlo, porta introiti alle casse sia dei Comuni sia dello Stato centrale. Inoltre, vi è altresì da considerare la ineludibile necessità di dover comunque tutelare i diritti costituzionalmente riconosciuti alla libertà di iniziativa economica e della proprietà privata.

Tutto ciò ha portato quindi una legislazione estremamente scarna che non ha fatto da alcun deterrente (se non in certi casi addirittura da volano di sviluppo – si veda l'estensione del regime della cedolare secca...) al diffondersi delle locazioni brevi.

Risvolti sociali

Se è pur vero che la proprietà privata e la libertà di iniziativa economica sono valori da tutelare e riconosciuti fin dalla nostra Costituzione, è però altrettanto sotto gli occhi di tutti come la diffusione della locazioni brevi per finalità turistiche sta portando conseguenze estremamente gravi sulle nostre città e sul tessuto sociale delle stesse.

Secondo il rapporto annuale dell'Istat sul turismo per l'anno 2017 la crescita del settore extralberghiero è stata del 10,2% a fronte di un incremento di quello alberghiero del 2,8.

E' stato stimato che gli immobili immessi sul mercato da destinare esclusivamente ad affitti brevi sia di circa un milione e 200 mila!

Chi è titolare di un immobile in città più o meno con vocazione turistica sempre più frequentemente sceglie di destinarlo ad affitti brevi e non per affitti a lungo termine di tipo residenziale.

Ciò sia perché vi è una maggior redditività nel destinare l'immobile ad affitti turistici, sia perché si azzerano di fatto i rischi di morosità e mancato rilascio dell'immobile. Evidentemente il turista non ha alcun interesse a permanere nell'alloggio oltre intermine prestabilito ed il più della volte paga in anticipo il proprio soggiorno.

Il rovescio della medaglia però è l'impossibilità di reperire alloggi per affitti ai nuclei famigliari residenti e stabili i quali sono il più delle volte costretti a doversi trasferire fuori dai capoluoghi dove, magari, è ancora meno diffusa la "vocazione" turistica dei locatori.

Ciò porta con se lo spopolamento dei centri storici delle grandi città d'arte che finiscono per trasformarsi in città a misura solo di turista perdendo così le proprie radici popolari e lo spessore storico portato dai propri residenti.

Non solo.

La sempre minor presenza di residenti porta inevitabilmente un cambiamento radicale anche del tessuto economico delle città in quanto gli stessi esercizi commerciali "seguono" la tendenza della nuova tipologia di domanda con conseguente chiusura dei negozi storici la cui offerta era commisurata ai bisogni quotidiani dei residenti e la nascita di attività economiche su misura dei bisogni del turista "mordi e fuggi" spesso costituite da grandi catene industriali. Questa profonda trasformazione porta quindi un impoverimento delle grandi città ed una loro standardizzazione nel nome della globalizzazione e del facile profitto.

Come se non bastasse, la drastica riduzione delle locazioni residenziali porta con se anche un'ulteriore conseguenza rappresentata dal minor numero di procedure esecutive per consegna e rilascio con conseguente accelerazione delle poche procedure in corso.

Un esempio è dato dalla situazione del capoluogo fiorentino espressa da un recente provvedimento del Giudice dell'esecuzioni nel quale espressamente il magistrato afferma che *“questo Ufficio assegna la Forza Pubblica in ordine ai titoli emessi a tutta la prima metà del 2018, atteso che la esecuzione coattiva dei rilasci per finita locazione con Forza Pubblica si è, nel tempo, abbreviata in ragione dell'avvenuto smaltimento dei titoli più risalenti...”*.

Si può ben comprendere quindi la gravità della situazione con procedure che, da una parte si accelerano e, dall'altra, difficoltà a reperire alloggi alternativi da parte dei conduttori sotto sfratto per penuria di offerta di appartamento per tali finalità residenziali.

Spunti di riflessione

La breve descrizione offerta ben fa comprendere le profonde implicazioni economico-sociali dal fenomeno in esame e non può non spingere il legislatore sia statale che locale a introdurre dei correttivi.

Come detto, alcuni timidi tentativi sono stati fatti ponendo dei limiti al numero di alloggi da poter destinare a locazione breve (si veda Regione Campania e Regione Lazio).

Si tratta però di argini non sufficienti a limitare la portata del fenomeno in quanto molto spesso non sono i singoli proprietari a concedere in locazione breve il proprio immobile ma, viceversa, di grandi intermediari che si offrono di svolgere tale funzione (e tutti gli adempimenti connessi) per una pluralità di soggetti.

Quindi non siamo di fronte ad un proprietario con più immobili ma ad un unico gestore di tanti singoli mono o piccoli proprietari.

La soluzione del problema (ammesso che tale situazione venga vista realmente come problema dalle amministrazioni) non è affatto semplice in quanto implica interessi di non poco conto e diritti, come detto in precedenza, costituzionalmente tutelati. Inoltre occorre dar conto di una legislazione ripartita con competenze sia centrali che locali che non consentono quindi “invasioni di campo” da parte anche dei Comuni più direttamente interessati.

Cercando di dare un contributo alla causa potremmo ipotizzare di far leva sulla definizione di attività di impresa in modo da includere in essa (e quindi esentare dal beneficio fiscale della cedolare secca) tutte le ipotesi in cui veramente non siamo di fronte al singolo proprietario che gestisce in proprio l'alloggio di sua proprietà.

Altra possibile strada da percorrere potrebbe essere quella di armonizzare la locazione breve alle altre forme di attività ricettive extra-alberghiere più affini quale, per esempio, il bed&breakfast. Infatti, in più o meno tutte le normative

regionali prese in esame per la presente ricerca è presente – per le ipotesi di esercizio dell'attività non professionale di bed&breakfast – l'obbligo di residenza del proprietario all'interno dell'alloggio in cui esercita tale attività nonché limiti dimensionali.

Potrebbe essere quindi ipotizzabile estendere tali prescrizioni anche per le locazioni brevi svolgendo peraltro una funzione di armonizzazione di tipologie piuttosto affini.

In ultima analisi vi sarebbe poi una ulteriore strada, che è poi quella che (nelle intenzioni) vorrebbe perseguire il Comune di Firenze e che fa leva sul riconoscimento di Patrimonio UNESCO di alcuni centri storici cittadini.

L'Amministrazione Comunale fiorentina, infatti, ha perseguito tale strada anche per un'altra vicenda derivante dalla diffusione di minimarket all'interno del centro storico con offerta di prodotti legata ai bisogni dei turisti o della "movida" serale (in sostanza bottiglie di superalcolici e poco altro).

Il Comune ha quindi adottato un Regolamento Misure per la tutela ed il decoro del patrimonio culturale centro storico in cui, oltre ad aver imposto limitazioni di orari serali di apertura, ha anche dettato ulteriori prescrizioni imponendo di dover vendere anche tutta una serie di tipologie di merci e alimenti deteriorabili e dirette al consumo quotidiano dei residenti.

Detto Regolamento, prontamente impugnato, è stato però fatto salvo dal Tar Toscana (Sent. dell'08/02/18) il quale ha affermato che *"la previsione, comunque, ben può essere spiegata con l'intento di porre un freno ai fenomeni di abbandono del centro storico da parte dei residenti. Costituisce finalità di interesse generale, che ben può limitare l'esercizio delle attività private, quella di garantire ai residenti l'accesso ai generi alimentari quotidianamente necessari..."*

Sulla falsa riga di tale pronuncia, e del principio ivi espresso secondo il quale vi è un interesse generale a porre freno all'abbandono del centro storico che può limitare anche l'esercizio delle attività private, l'amministrazione starebbe cercando di mutuare un limite anche per le locazioni brevi.

In conclusione, il problema è chiaro ed è grave come gravi sono le conseguenze economiche e sociali che questo comporta.

Viceversa, la soluzione non è affatto agevole dovendo tener conto di interessi contrapposti, valori anche costituzionalmente tutelati nonché ripartizioni di competenze normative.

Tuttavia urgono dei correttivi in tempi celeri con la collaborazione sia politica che sindacale.

Fiuggi, 12 Settembre 2019

Avv. Emanuele Rindori