

ROMA, UNA CITTA' TROPPO APERTA?
AFFITTI BREVI A SCOPO TURISTICO, SPOPOLAMENTO E DEGRADO DEL CENTRO STORICO
Documento di analisi e proposte a cura del Comitato Rione Monti
Roma, 2 maggio 2023

Abstract

Il documento è stato elaborato nell'ambito del Comitato Rione Monti al triplice scopo di: i) sviluppare conoscenza e consapevolezza sul fenomeno degli affitti brevi nello scenario dell'associazionismo territoriale romano; ii) aderire alle Campagne in essere per il varo di una Legge nazionale di regolamentazione e contenimento degli affitti brevi nei Centri storici e nelle città d'arte gravate da iperturismo; una Legge di cui l'Italia, caso quasi unico in Europa, è ancora priva; iii) sollecitare le istituzioni locali affinché si facciano sempre più promotrici di questa iniziativa, interagendo in maniera sempre più propositiva per l'adozione di una Legge nazionale e adottando intanto cambiamenti (riforme), che - nel caso romano - sono consentite dalla Legge regionale n. 8 del 24 maggio 2022, che prevede la possibilità di regolamentazioni speciali per le aree della città di Roma afflitte da iperturismo.

Il documento - che si è voluto dettagliato ed esteso proprio per fornire a ogni possibile interlocutore (dai cittadini alle istituzioni locali) basi conoscitive di carattere culturale, informativo, statistico e giuridico sul fenomeno - si conclude con una serie di proposte di intervento-riforma che (nel distinguere fra piccoli locatari e grandi proprietari) verranno sottoposte al confronto dei cittadini con decisori regionali e locali affinché - nelle necessarie sinergie istituzionali e nei tempi più veloci, anche considerato il prossimo Giubileo del 2025 - possano essere varati interventi atti a decongestionare e a liberare dagli illeciti le zone più colpite da iperturismo della città di Roma.

Si ringrazia il gruppo dei “revisori anonimi”, membri del nostro Comitato e non, per la disponibilità e la competenza offerte nel fornirci commenti e suggerimenti preziosi in vista della redazione finale di questo documento

INDICE

1. PRESENTAZIONE E FINALITÀ DEL DOCUMENTO	3
2. AFFITTI BREVI: FRA MITI FONDATIVI E DERIVE DELLA REALTÀ	5
2.1 UNA PREMessa	5
2.2 CHIARIRE L'EQUIVOCO	7
➤ BOX 1 - AIRBNB E IL FALSO MITO DELLA CONDIVISIONE	
➤ BOX 2 – LE CITTÀ STORICHE E I LORO ABITANTI, OVVERO I PERDENTI DEL TURISMO DI MASSA	
3. TURISMO DIGITALE E GENTRIFICAZIONE D'ANTAN: IMPATTI DIVERSI SUI CENTRI STORICI.....	8
4. IL CENTRO STORICO FRA CRESCITA DEGLI AFFITTI BREVI E SPOPOLAMENTO: ANALISI, STIME E LA POSSIBILE INCIDENZA DEGLI ILLECITI.....	10
4.1. UNA NOSTRA STIMA	11
➤ BOX 3 – FRAZIONAMENTI IMMOBILIARI E CAMBI DI DESTINAZIONE D'USO: LE INFRAZIONI AL PRG COME VOLANO DEGLI AFFITTI BREVI?	
4.2 LA NOZIONE DI “CARICO URBANISTICO” E GLI AGGRAVI (IGNORATI) DEGLI AFFITTI BREVI SULLE FUNZIONALITÀ E I COSTI COLLETTIVI	13
➤ BOX 4 – STRUTTURE EXTRA ALBERGHIERE DICHIARATE NEI RIONI STORICI E IN ALCUNI QUARTIERI ROMANI	
5. GLI AFFITTI BREVI IN OTTICA COMPARATA EUROPEA: UNA NORMATIVA IN EVOLUZIONE E IL RITARDO DELL'ITALIA.....	15
6. IL SISTEMA NORMATIVO ITALIANO SUGLI AFFITTI BREVI FRA RITARDO E FRAMMENTAZIONE.....	19
6.1 LA NORMATIVA NAZIONALE	20
➤ BOX 5 - PROVE DI REGOLAMENTAZIONE DEGLI AFFITTI BREVI IN ITALIA. PROPOSTE DI LEGGE E SVILUPPI IN CORSO	
6.2. IL CAOS DELLE NORME REGIONALI E LA NORMATIVA DELLA REGIONE LAZIO	22
➤ BOX 6 - LA PRINCIPALE NORMATIVA SUL TURISMO E LA REGOLAMENTAZIONE DEGLI ALLOGGI PER USO TURISTICO NEL LAZIO.....	22
➤ BOX 7 – ALCUNE DELLE SANZIONI AMMINISTRATIVE VIGENTI PER LE STRUTTURE O ATTIVITÀ RICETTIVE IRREGOLARI NELLA REGIONE LAZIO	
6.3. LA NORMATIVA DEL COMUNE DI ROMA	26
6.3.1. TIPOLOGIE DELLE STRUTTURE EXTRALBERGHIERE NEL COMUNE DI ROMA	26
7. CONCLUSIONI E PROPOSTE	27
7.1 PROPOSTE	28

1. PRESENTAZIONE E FINALITÀ DEL DOCUMENTO

Questo documento è **frutto di un’attività di approfondimento svolta nell’ambito del Comitato Rione Monti** sul fenomeno degli affitti brevi a scopo turistico, convinti come siamo che la loro attuale crescita fuori controllo rappresenti - per le sue molte implicazioni - uno dei fattori che più destabilizzano gli equilibri urbani e la normale vivibilità delle aree più centrali e storiche della nostra città, così come di numerose altre.

Il documento contiene **analisi e proposte finalizzate al contenimento del fenomeno** rivolte ai referenti istituzionali della **Regione Lazio** affinché portino a compimento quanto di loro competenza (es. Banca dati regionale delle strutture extralberghiere) e a quelli del **I Municipio** affinché sollecitino Sindaco e Giunta capitolina per decisioni e interventi ormai improrogabili volti al **mantenimento della residenzialità, alla salvaguardia della vivibilità e al rispetto del patrimonio storico-artistico dei Rioni storici e in particolare del sito Unesco.**

Intervenire sulla limitazione degli affitti brevi nelle aree più centrali e storiche di Roma è oggi particolarmente **urgente in vista del prossimo Giubileo** ormai alle porte ¹. E, ovviamente consapevoli della **necessità di una normativa nazionale di contenimento del fenomeno tuttora assente in Italia**, chiediamo all’Amministrazione capitolina e municipale un impegno che – nelle more dei possibili sviluppi che ci auguriamo positivi del varo di una legge nazionale – utilizzi al massimo lo **spiraglio di opportunità offerto dalla Legge regionale n. 8 del 24 maggio 2022** di riorganizzazione del sistema turistico laziale, opportunamente orientata a un obiettivo di maggior diffusione regionale del turismo, oggi eccessivamente concentrato sulla capitale ². Questa norma, rimasta finora lettera morta almeno per quanto riguarda l’iniziativa di nostro interesse, ha previsto che nel quadro di una **riorganizzazione complessiva del sistema turistico regionale** “ai fini della salvaguardia ambientale e paesaggistica e del patrimonio storico, artistico, archeologico e monumentale, nonché della sostenibilità ambientale, infrastrutturale, logistica, della mobilità e della vivibilità necessaria alla fruizione dei luoghi da parte della collettività, **Roma Capitale può individuare criteri specifici in riferimento a determinati ambiti territoriali** per lo svolgimento di attività di natura non imprenditoriale di locazione di immobili ad uso residenziale per fini turistici, nel rispetto dei principi di stretta necessità, proporzionalità e non discriminazione”³. Crediamo

¹ Un evento che porterà milioni di turisti soprattutto nelle aree più centrali e storiche di Roma, con effetti ormai noti e prevedibili sulla tenuta dei già fragili equilibri di queste aree. Sul ricorso agli affitti brevi si noti che già il **Giubileo del 2015 ha fatto registrare un’impennata delle cosiddette “locazioni brevi”**. Secondo le stime di Federalberghi riportate dai quotidiani di allora, sia nel 2015 che nel 2016 sono transitati per Roma quattordici milioni di presenze accolte in larga misura dalle strutture religiose e in seconda battuta dagli host delle piattaforme on line di affitto breve. **La sola Airbnb**, secondo i dati che la stessa piattaforma ha fornito all’epoca a “la Repubblica”, ha registrato 1 milione e 250mila ospiti dal 1 ottobre 2015 al 31 ottobre 2016, con un **tasso di crescita del 55 per cento** rispetto allo stesso periodo dell’anno precedente (cfr. P. Rodari, “Addio al Giubileo low cost: venti milioni di pellegrini, ma il business non c’è stato”, la Repubblica, 14 novembre 2016).

² Il testo della Legge regionale è disponibile al seguente link: <https://www.consiglio.regione.lazio.it/consiglio-regionale/?vw=leggiregionalidettaglio&id=9104&sv=vigente>

³ Comma 3 ter della norma citata. A sgombrare il campo da possibili equivoci menzioniamo un parere dell’Antitrust (Autorità garante della concorrenza e del mercato), secondo cui la Legge approvata dalla Regione Lazio sarebbe “da reputarsi in contrasto con i principi nazionali e comunitari in materia di concorrenza” in quanto costituirebbe “un’ingiustificata restrizione della libertà di iniziativa economica” e “rappresenterebbe una “discriminazione rispetto all’esercizio delle altre attività turistico-ricettive” (<https://www.fanpage.it/roma/lantitrust-boccia-la-legge-che->

andasse in questa direzione la **Memoria di Giunta** che - apprendiamo dai giornali - è stata presentata lo scorso **23 dicembre 2022** dalla **Presidente del I Municipio Lorenza Bonaccorsi**, con cui chiedeva al **Comune e al Governo di intervenire. Un approccio che, una volta conosciuto nei dettagli, come Comitato saremmo pronti a sostenere** ⁴.

In breve, come **Comitato Rione Monti**, oltre ad adoperarci, nel solco di quanto già promosso da **associazioni di altre città per il varo di una legge nazionale** sulla regolamentazione degli affitti brevi ⁵, chiediamo che **per il Centro storico di Roma, e in particolare per il Sito Unesco**, venga introdotto uno specifico **Regolamento** che preveda: regole per il **contingentamento degli affitti brevi** nelle aree più centrali e turistiche della città in rapporto alla consistenza del numero di residenti nelle medesime aree; l'introduzione del principio di **autorizzazione all'esercizio** (superando per le attività che operano secondo il regime d'impresa la regolamentazione attuale, che consente l'avvio di un esercizio tramite la sola presentazione di una SCIA (Segnalazione Certificata di Inizio Attività) ed adempimenti correlati e successivi); **sistemi di controllo** adeguati ed effettivi su tutte le attività e sanzioni efficaci nei confronti di quelle irregolari.

Siamo consapevoli, e le nostre proposte lo rispecchiano, che sarà necessario **distinguere fra le diverse modalità di svolgimento dell'attività di affittanza breve**: quelle regolari svolte da privati cittadini nello spirito originario della *sharing economy* (condivisione) o allo scopo di integrare redditi non sempre adeguati, da quelle svolte da *host* professionali e agenzie e, fra queste, fra regolari e irregolari, queste ultime tali anche perché talvolta svolte in immobili inidonei.

Infine, ultimo ma non ultimo, come **Comitato Rione Monti** è nostra intenzione – a partire dalla presentazione e discussione pubblica di questo documento – **collaborare attivamente con tutte le Associazioni e Comitati romani** che abbiano la nostra stessa preoccupazione sullo snaturamento e spopolamento del Centro storico ad opera degli affitti brevi e contemporaneamente dialogare con **le Istituzioni locali, dalle quali ci aspettiamo attenzione per le nostre proposte e alle quali offriamo la nostra piena disponibilità per un confronto e per sviluppi utili e costruttivi.**

[consente-al-sindaco-di-roma-di-ridurre-gli-affitti-brevi-per-i-turisti/](#)). Si rileva che il parere dell'Antitrust avrebbe potuto interessare anche il decreto “aiuti”, poi approvato dalla Camera dei deputati e dal Senato, in cui si attribuiva al Comune di Venezia la facoltà di contenere le locazioni brevi per limitare gli affitti turistici. Come si vedrà in parti seguenti di questo documento, la norma su Venezia – dopo uno stand by durato un anno, al di là dell'eccezione sollevata dall'Antitrust – sembra oggi aver ripreso nuovo vigore, testimoniato dal Sindaco della città Brugnaro che ha recentemente più volte dichiarato pubblicamente che il Regolamento al riguardo è in fase avanzata di elaborazione. In effetti la norma della Regione Lazio evoca quella già approvata dal Parlamento per la città di Venezia con il decreto Aiuti bis del 2022 in quanto città “ad alta tensione abitativa” (dlg. n.115/2022; L. n. 142/2022), definendo così città o porzioni di territorio urbano in cui il rapporto fra residenti e turisti risulti particolarmente squilibrato a svantaggio dei primi. A Venezia gli abitanti risultano oggi meno di 50.000 e secondo i dati analizzati dall'Osservatorio indipendente sull'abitare “Ocio” il 70% di immobili a Venezia è straniero e 75% degli acquisti è fatto a scopo di investimento.

⁴ Caponetti R., “Massimo due B&b per condominio contro l'iperturismo servono regole”, cit., in “La Repubblica”, 12 aprile 2023.

⁵ Dopo l'approvazione della Legge su Venezia, rimasta per un anno inattuata, secondo le dichiarazioni del sindaco alla stampa la definizione del previsto Regolamento sembra oggi finalmente sbloccata. La Campagna “Alta tensione abitativa-ATA” si è intanto comunque impegnata per un ampliamento della campagna a livello nazionale. Alla luce di un percorso partecipativo allargato e all'acquisizione di ulteriori pareri di giuristi ed esperti, nel periodo intercorso (la prima proposta di legge era stata presentata nel marzo 2022) la proposta è stata pertanto integrata e parzialmente modificata per essere riproposta in questa nuova veste il 18 marzo 2023. Le linee guida del testo di legge sono scaricabili dal sito: <https://altatensioneabitativa.blogspot.com/p/la-proposta-di-legge.html>. Per una descrizione più completa delle proposte in essere cfr. Box 5, infra.

2. AFFITTI BREVI: FRA MITI FONDATIVI E DERIVE DELLA REALTÀ

2.1 UNA PREMessa

Durante la stesura di questo documento ci sono state diverse **occasioni di confronto con persone**, amici e soprattutto soci del nostro stesso Comitato, che – pur vivendo i disagi dovuti alla presenza crescente e squilibrante degli affitti brevi nei tessuti urbani delle città dei centri storici – non condividevano la nostra posizione in **prospettiva regolativa**, favorevole a **contingentamento, autorizzazione, controlli**.

Le **perplexità** riscontrate sono riconducibili a due ordini di considerazioni. Una, seppur critica nei confronti del fenomeno, vedeva nelle nostre istanze regolative un rischio di eccessiva burocratizzazione e appesantimento del sistema e, appellandosi al **ruolo del mercato**, sosteneva che per il contenimento del fenomeno basterebbe aumentare la tassazione degli affitti brevi e, per altro verso, rendere più estese, veloci e cogenti le fattispecie e procedure di sfratto per gli affitti standard. L'altra obiezione, proposta soprattutto da persone “coinvolte” in quanto proprietarie di appartamenti locati in modalità breve a scopo turistico, ha riguardato le **procedure e gli obblighi gestionali** che, secondo il loro punto di vista, per i gestori non professionali sarebbero già oggi gravosi; quasi che – a dispetto delle evidenze – l'opzione di locare in affitto breve, soppesando costi e benefici, fosse non particolarmente conveniente.

Non è questa la sede per una discussione compiuta di queste obiezioni, che però – in quanto Comitato di cittadini – riteniamo opportuno considerare anche per promuovere una maggiore consapevolezza intorno al grave impatto sulla città e la vivibilità di un fenomeno di ormai vastissime dimensioni, che però continua ad essere diffusamente percepito in prospettiva individuale. Come se la sommatoria delle libere scelte di ciascuno non impattasse sulla vita di tutti.

Brevemente dunque su entrambe le perplexità. Per la prima (rischio di eccessiva burocratizzazione e appesantimento del sistema) si potrebbe certamente convenire sulla funzione – in astratto – disincentivante di un aumento della tassazione degli affitti brevi, non trascurando però di considerare che la soluzione di mercato mostra a sua volta svariate falle. Data l'alta redditività delle locazioni brevi nelle zone cittadine più centrali e di pregio, si potrebbe facilmente ipotizzare che un'azione di esclusivo disincentivo economico tramite un aumento della tassazione trascinerebbe ulteriormente verso l'alto i costi di tutti gli affitti, senza per questo determinare necessariamente un riequilibrio a favore della residenzialità nelle medesime zone. Una ricerca condotta durante il periodo pandemico e aggiornata immediatamente dopo la sua conclusione ha rilevato, fra le altre evidenze e nonostante lo stallo di quel periodo, una forte resistenza - in particolare da parte degli intervistati del centro storico⁶ - a riorientare la propria offerta verso le modalità tradizionali d'affitto. Fra le principali motivazioni di questo arroccamento sono risultate la maggiore redditività degli affitti brevi rispetto agli altri e l'avvenuta trasformazione delle locazioni secondo criteri inadatti alle esigenze di famiglie stabilmente residenti. Non è chiaro se è per queste ragioni che la totalità degli intervistati si è dichiarata convinta di una netta separazione fra i due mercati; in ogni caso il 100% degli intervistati del centro storico ha ammesso che gli affitti

⁶ Il panel della ricerca era formato da agenti immobiliari e dai loro clienti in cinque diverse zone urbane secondo una ripartizione elaborata dal Centro di ricerche Mapparoma.

brevi veicolati dalle piattaforme influenzano il mercato immobiliare producendo aumenti, mentre meno del 50% degli intervistati totali ha convenuto sull'impatto degli affitti brevi in termini di riduzione dell'offerta di alloggi per il mercato standard (Pizzo 2021).⁷

Per quanto riguarda la seconda perplessità, inerente le procedure amministrative e gestionali, si può solo dire che per le attività svolte da persone fisiche, in regime non imprenditoriale, oltre agli adempimenti fiscali (agevolati, con cedolare secca al 21%) restano da ottemperare solo le comunicazioni obbligatorie alle autorità e istituti competenti (Polizia di Stato, Enti locali e Istat) relative ad alcune informazioni essenziali per la sicurezza e i monitoraggi economici e statistici sull'ospitalità effettiva e l'attività svolta e il contributo di soggiorno. **Troppo?** Come recita un noto motto economico - di matrice liberale, ci piace precisare - **"nessun pasto è gratis"**. In proposito, si fa notare, secondo una recente stima di Nomisma, il ricavato di un affitto breve può essere valutato come triplo rispetto a quello di un normale canone d'affitto⁸. Si può quindi ipotizzare che banalmente sia stata l'abitudine assunta nei primi anni di *boom* del fenomeno a poter svolgere quest'attività in condizioni di totale assenza di regole e di obblighi (neppure fiscali) a far percepire agli *host* privati come gravose queste pur modeste procedure. Ed è evidentemente grazie all'ampio margine di profitto che un affitto breve garantisce rispetto ad uno di tipo standard, che il panorama e l'offerta di **intermediari** (agenzie di servizi o singoli professionisti) si va progressivamente ampliando e diversificando in relazione alle diverse necessità correlate: dalla predisposizione della documentazione d'inizio attività, all'arredo più funzionale a un affitto breve, dalle eventuali assicurazioni alla pubblicizzazione dell'immobile nelle piattaforme on line, dal *check-in* e *check-out* degli ospiti fino alla gestione del personale addetto alle pulizie durante il soggiorno e a fine permanenza (figure, queste ultime, del cui trattamento poco si conosce sotto il profilo della regolarità contrattuale e retributiva). Si tratta in effetti in molti casi di **attività relativamente assimilabili a quella alberghiera**, ma snellita di molti servizi e carichi obiettivamente necessari. E dunque, considerata l'assenza di figure preposte a sorvegliare sul rispetto di comportamenti adeguati, non è strano immaginare che gli ospiti di un affitto breve possano facilmente utilizzare l'appartamento anche per eventuali ospiti aggiuntivi/non dichiarati e che siano praticabili comportamenti non condizionati, con eventuale arredo di disturbo agli inquilini dello stesso stabile.

In sostanza, come Comitato riteniamo necessario favorire la crescita di una consapevolezza diffusa, che anche le istituzioni dovrebbero promuovere, sulla **grande discontinuità** che esiste fra la **giusta libertà di mettere a reddito un bene proprio e l'impatto che la sommatoria di queste scelte individuali**, trasformandosi in fenomeno massiccio, **ha sulle prerogative e sulla vivibilità dei centri cittadini, nonché sulla simmetrica libertà dei singoli individui**, che dovrebbe essere altrettanto garantita, di godere della propria abitazione in maniera sicura e indisturbata anche in quegli edifici dove sono presenti attività di affitto breve. Nessun potere ostativo è di fatto nelle mani di questi ultimi cittadini, la cui condizione esistenziale viene a volte drammaticamente

⁷ Pizzo B., "Airbnb a Roma: geografie, concentrazione, attori", in *Una geografia delle politiche urbane tra possesso e governo. Sfide e opportunità nella transizione*, Working papers Urban@it, vol. 12, 2021

⁸ Riportiamo da un recente articolo: "Secondo una stima di Nomisma (...) gli affitti brevi a Milano permettono ai proprietari di incassare al lordo in 110 giorni quanto ricaverrebbero in un anno di locazione tradizionale con contratto di durata di otto anni". Pagliuca G., "Affitti case a Milano nella Design week, alloggi già «sold out»: prezzi quasi quadruplicati", "Il Corriere della Sera" *on line*, 8 aprile 2023.

alterata, salvo nei rari casi in cui il Regolamento condominiale preveda esplicitamente limitazioni all'esercizio delle attività di affitto breve ⁹.

2.2 CHIARIRE L'EQUIVOCO

E' noto che alle origini del business miliardario degli affitti brevi c'è stata l'idea semplice e geniale della messa a disposizione quasi gratuita e in coabitazione di un divano e della prima colazione ad ospiti di passaggio, per soggiorni brevi. Eravamo agli albori della *sharing economy* (economia della condivisione) di cui Airbnb è stato mito fondativo e, in parte come tale, ancora largamente in auge (cfr. Box 1).

BOX 1 - AIRBNB E IL FALSO MITO DELLA CONDIVISIONE

Brian Chelsey, oggi quarantenne, è stato uno dei tre giovanissimi inventori di Airbnb, la potente società mondiale di affitti brevi di cui è tuttora a capo in qualità di CEO. Nata nel 2008, Airbnb è oggi capitalizzata al Nasdaq 58 miliardi di dollari. In una recente intervista al "Corriere della sera" Chelsey ha raccontato gli esordi, i traguardi e i nuovi progetti di questa storia di successo mondiale cominciata per caso e dal basso (cfr. "Login", "Corriere della Sera", 28-11-2022). Tradotto dall'inglese "Airbnb" significa "materasso gonfiabile e prima colazione", e questa era l'offerta d'ospitalità a basso costo nel loro stesso appartamento che tre amici squattrinati, fra cui Chelsey, solo 15 anni fa iniziarono a proporre per soggiorni a S. Francisco ad un target di studenti senza soldi come loro. Ma l'idea piacque e il successo fu immediato. Giovani e meno giovani apprezzarono la formula e nell'onda montante della cosiddetta *sharing economy*, l'economia della condivisione, ci furono società che credettero in loro, contribuendo alla creazione di quel flusso inarrestabile di business. I dati snocciolati da Chelsey nell'intervista impressionano. Dopo la pandemia, nel 2022, l'offerta di stanze nella piattaforma è aumentata del 30% e oggi Airbnb offre più di 6 milioni di appartamenti. Di questi il 10% è ormai fornito da hotel e da property manager (soggetti che gestiscono proprietà di altri). E Chelsey, che non sembra curarsi delle critiche sugli effetti di snaturamento degli affitti brevi sulle città storiche, rivendica piuttosto come risultati positivi l'incremento di reddito che i locatari realizzano per corrispondere spesso a esigenze primarie e la democraticità di un turismo divenuto accessibile a molti. Sembra anzi voler spingere il suo business in luoghi finora rimasti ai margini del suo raggio d'azione, mete cosiddette "d'ispirazione". E accetta anche con spirito positivo la recente proposta di legge Ue, secondo la quale Airbnb dovrà trasmettere i dati delle locazioni intermedie. Data la diversità delle normative oggi esistente fra i diversi paesi europei, e data anche quella talvolta esistente fra una regione e l'altra dello stesso paese, Chelsey ritiene che si tratterà di una semplificazione forse addirittura vantaggiosa per la piattaforma.

Il punto di vista dei suoi creatori e – a seguire – dei milioni di utilizzatori nel mondo è che si tratti di un gioco *win-win*, un gioco in cui nessuno perde: turisti a *budget* ridotto e locatari a basso reddito finalmente in grado di migliorare la propria condizione affittando parti del proprio appartamento. Un mito universalistico fondato sull'omissione degli aspetti critici, che dietro il suo volto amichevole nasconde innanzitutto un aspetto qualificante di cambiamento del fenomeno: ad affittare in modalità breve sono sempre più locatari facoltosi proprietari di molte unità immobiliari e grandi gruppi immobiliari e non soltanto. In secondo luogo ignora gli effetti distruttivi che induce sugli assetti, le culture e le economie locali (cfr. box 2). **"No a tutte le città come Disneyland"** recita uno slogan divenuto virale nelle proteste dei residenti. No a città sempre più omologate nel mondo ed in cui – ci preme sottolinearlo – la storia e la monumentalità, quella romana in particolare, fungono da meravigliose e irripetibili quinte a costo zero ¹⁰.

⁹ Nei Centri storici si tratta di Regolamenti stilati nella grande maggioranza dei casi in tempi precedenti il divampare del fenomeno e oltre le altre difficoltà, la modifica del Regolamento condominiale prevede la maggioranza assoluta favorevole dei proprietari. Si tratta di un argomento quindi non affrontabile a livello di singolo condominio né a livello di interventi normativi di livello regionale o locale. Il tema però è cruciale e a nostro avviso dovrebbe rientrare – come sosterremo nelle sedi opportune – fra quelli di una Legge nazionale di contenimento.

¹⁰ Cfr. a tal proposito il saggio di Giovanni Semi: "Gentrification. Tutte le città come Disneyland?", il Mulino, Bologna, 2015.

BOX 2 - LE CITTÀ STORICHE E I LORO ABITANTI, OVVERO I PERDENTI DEL TURISMO DI MASSA

Per **Sara Gainsforth** (ricercatrice e giornalista free lance, studiosa del fenomeno) quella di Airbnb è una storia di successo planetario che va però letta al contrario. Successo solo per alcuni, danni incalcolabili per le città e l'abitare. Già un suo libro del 2019 ruotava proprio intorno all'esigenza dell'autrice di smitizzare, decostruire, la narrazione di cui il successo economico della piattaforma si è alimentato in maniera tutt'altro che accessoria (cfr. "Airbnb città merce. Storie di resistenza alla gentrificazione digitale", Derive e approdi, 2019). L'incipit del saggio è già chiaro: "(...) Ogni eroe popolare, ogni religione, ogni ideologia ha bisogno di storie (...) di miti di fondazione che partano dal livello più 'umile' possibile (garage, materassi ad aria, tre amici affamati e volenterosi) (...) Airbnb non fa eccezione: costruisce la propria genealogia immaginaria – ma occulta i dati – su miti fondativi fasulli, retoriche pseudo-comunitarie e post motivazionali (...) Attraverso la narrazione di soluzioni individuali Airbnb si presenta come la risposta a problemi che la piattaforma stessa contribuisce a generare (...) La proliferazione di Airbnb è avvenuta in un contesto di recessione (...) Gli effetti della produzione dello spazio per gli utenti progressivamente più ricchi, ovvero del fenomeno della gentrificazione, una strategia di crescita economica urbana globale, produce effetti drammatici nei luoghi dove le piattaforme atterrano: le città (...) Airbnb è in parte responsabile di un salto di scala di questi processi. E' uno strumento di accumulazione dei profitti nelle mani di pochi proprietari assenti che affittano le case a turisti di passaggio, portando al rialzo i valori immobiliari e i canoni di locazione, alla contrazione dell'offerta di case in affitto, e dunque all'espulsione del ceto medio e basso dai centri urbani (...) In Italia, dove Airbnb prolifera incontrollata, le città d'arte sono sempre più gestite come prodotti di lusso, con l'allontanamento dai centri storici di soggetti che non rientrano nella categoria del turista ricco (...) E se il mantra recita che il 'turismo produce ricchezza, bisogna chiedersi 'per chi': di certo il turismo non beneficia la maggior parte delle attività storiche che stanno chiudendo a ritmi inediti; non beneficia gli abitanti, alle prese con i servizi pubblici locali al collasso; non beneficia le città, il cui patrimonio storico e culturale è ridotto a fondale e *location* dei grandi eventi. Il modello industriale del turismo sta rendendo le città invivibili e tutte uguali fra loro".

3. TURISMO DIGITALE E GENTRIFICAZIONE D'ANTAN: IMPATTI DIVERSI SUI CENTRI STORICI

E' tangibile come **dopo la crisi da Covid il turismo in Italia sia ripreso alla grande**. A Roma i dati riferiscono di un incremento degli annunci pubblicizzati dalla sola Airbnb - la piattaforma più utilizzata per l'intermediazione online della locazione breve di appartamenti o stanze - pari nel 2022 al + 13% rispetto all'anno precedente¹¹. E già nel 2022, quando a settembre le presenze rilevate erano tornate ai livelli del 2019, **il recupero era stato però largamente a vantaggio degli esercizi extra-alberghieri** (nello stesso periodo gli esercizi alberghieri registravano un calo di circa 35 milioni di presenze, pari a circa un -10%)¹². Stando poi alla più stringente attualità, secondo i dati citati in una recente intervista dall'Assessore capitolino al Turismo Onorato a Pasqua a Roma si sono avute 1 milione e 45mille prenotazioni, superando le cifre del 2022 (+68%) a quelle del 2019 del + 11%. Un dato cui si aggiunge la stima, illustrata nel medesimo articolo dal Presidente dell'Associazione laziale B&b, affittacamere e affini, secondo cui le strutture extralberghiere rappresentano oggi nel loro complesso il 55% dell'offerta di posti letto a Roma¹³.

¹¹ Finizio M., "il Sole 24 ore" on line, 22 dicembre 2022 da cui riprendiamo il dato su Airbnb che riportiamo a titolo esemplificativo. Non è infatti da sottovalutare la capacità d'accoglienza di altre grandi piattaforme di affitto breve quali: Homeaway, Tripadvisor, Rentalia, Booking ed altre. E' anche interessante notare come secondo l'Istat le vacanze brevi, con soggiorni da una a tre notti, abbiano fatto registrare fra il 2022 e l'anno precedente un incremento del 46,7% (Istat, data di pubblicazione 23 dicembre 2022; periodo di riferimento gennaio/settembre 2022).

¹² Finizio M., cit, 2022.

¹³ Caponetti R., "Massimo due B&b per condominio contro l'iperturismo servono regole", cit., in "La Repubblica", 12 aprile 2023.

Anche i dati dunque (pure se inevitabilmente sottostimati a causa dei risaputi fenomeni di evasione ed elusione degli obblighi fiscali e informativi da parte di una quota non trascurabile di queste strutture) confermano la percezione fisica (strade pullulanti di turisti con codici per l'apertura di portoni privati, accesso a rotazione continua di quantità incontrollate di persone talvolta moleste fino all'aggressività, risuono costante di trolley trascinati in strade prive di strutture alberghiere ed anche di strutture extralberghiere riconoscibili, tavolini e tavolate a colazione e a tutte le ore nei dehor dei bar spesso convenzionati) dell'**affermazione delle soluzioni turistiche di affitto breve**.

Si è detto come il fenomeno degli affitti brevi sia un fenomeno gravido di **conseguenze negative**, di enorme impatto sull'economia, la cultura e la vivibilità, fino a rappresentare una delle cause di accelerazione dello **spopolamento dei centri storici**. Esso comporta una distorsione del mercato immobiliare dovuto ai costi drogati dall'eccesso di domanda turistica che implica la "cacciata" delle botteghe storiche; una barriera di fatto invalicabile per l'ingresso di nuovi residenti, in particolare se giovani; la difficile resistenza in loco dei residenti storici, privati dell'offerta commerciale e professionale preesistente e dei necessari servizi alla persona¹⁴. Tutto sostituito da un'offerta monodimensionale e abnorme di *food&beverage* con conseguente, dilagante, occupazione di suolo pubblico per attività h24 di ristorazione e somministrazione; crescita spesso indecorosa del commercio di souvenir e chincaglieria e di rumorosità, schiamazzi, abuso e qualche volta devastazione del patrimonio monumentale storico-artistico.

Ed è qui anche il caso di evidenziare che, a ben vedere, il processo in corso ha **poco a che fare con il pur controverso processo di gentrificazione tipica degli anni '60 e '70 del '900**, quando il trasferimento di ceti benestanti nei quartieri più popolari delle città aveva indotto l'aumento dei costi immobiliari e la migrazione degli abitanti originari verso quartieri periferici di recente costruzione¹⁵. Quel processo di sostituzione avveniva a fronte di una riqualificazione di immobili all'epoca degradati attraverso un afflusso di capitale privato e determinava una sostituzione in termini di residenzialità (non annullandola) non necessariamente sgradita ai già residenti data l'opportunità di accedere, grazie a questo scambio, ad abitazioni più vivibili perché di recente costruzione¹⁶. Oggi ci troviamo semmai nell'onda di quella che sempre più spesso viene definita

¹⁴ Uno studio della Confcommercio stima che in 10 anni sono spariti più di 100.000 negozi. La Confesercenti romana ha preparato uno studio dettagliato che riporta un crollo delle vendite nei piccoli negozi del 30%. Secondo l'indagine, nei primi due mesi dell'anno nella provincia di Roma si sono perse 94 imprese del settore alimentare e 630 del settore non alimentare, per un totale di 724; un dato che rielaborato consente di stimare la chiusura complessiva di circa 1.140 imprese al termine del primo trimestre (https://roma.corriere.it/notizie/cronaca/16_marzo_25/confesercenti-chiudono-bar-negozi-ristoranti-roma-).

E ancora, secondo un'indagine della Cna (Confederazione nazionale dell'Artigianato) le botteghe storiche a Roma sono passate dalle 5mila del 1991 alle 700/1.000 attuali. Fra le cause, i canoni d'affitto alle stelle, lo spopolamento del Centro storico causa affitti brevi, il caro bollette e l'assenza di scuole di formazione professionale (cfr. Magliaro F., "A Roma l'emorragia delle botteghe «Ormai sono quasi tutte sparite»", "Il Messaggero", 16 aprile 2023).

¹⁵ Il termine *gentrification* è stato coniato dalla sociologa Ruth Glass in una ricerca del 1964 per descrivere il processo di trasformazione del quartiere operaio di Islington (Londra) dove, a partire dall'inizio del decennio, avevano cominciato trasferirsi persone e famiglie delle classi agiate. Deriva da "*gentry*" che, tradotto, significa piccola nobiltà. Il riferimento è alla (nuova) *gentry*, piccola nobiltà di campagna di epoca medievale. In Italia, ci permettiamo di osservare, la nota ironica si è accentuata e i ceti che si sono insediati con il processo di gentrificazione nei centri storici viene frequentemente evocato come "popolo della ZTL". Ceti più o meno benestanti con qualche scheletro nell'armadio verso i ceti popolari espulsi da aree urbane divenute di pregio, che sembra non debbano necessitare (o meritare) un'adeguata tutela da parte di chi li governa.

¹⁶ Si trattava in larga maggioranza di residenti in affitto. Secondo quanto riportato da Barbagli e Pisati nei centri storici negli anni '60 e '70 del '900 la quota delle abitazioni in proprietà andava, secondo le città, dal 17 al 30%. Inoltre "il processo di *gentrification* non presuppone necessariamente lo spostamento non voluto o forzato delle famiglie delle classi più basse dal centro storico alle zone periferiche della città. In alcuni casi esso è avvenuto per sostituzione di queste famiglie, che hanno cambiato residenza per altri motivi: la morte, il pensionamento, un nuovo lavoro, la separazione legale o il divorzio, il trasferimento in un altro Comune del

"**gentrificazione digitale**" proprio per la sua matrice turistica mediata dalle piattaforme *on line*, generativa di un processo di progressiva e galoppante sostituzione della residenzialità con masse di turismo passeggero, per non dire volatile.

Nel **Rione Monti**, ci preme sottolinearlo, la stessa gentrificazione primaria è avvenuta tardivamente e in dimensioni meno massive che in altre realtà romane, non comportando la piena sostituzione dei ceti popolari da parte di quelli medi e medio-alti. Questo Rione, per ragioni riconducibili al suo essere racchiuso in una enclave pur nella collocazione centralissima, alla sua struttura edilizia con case basse, strade strette, scarsità di marciapiedi e alla sua composizione sociale plurisecolare¹⁷, si è a lungo auto-protetto dalle trasformazioni più imponenti. Il Rione ha **mantenuto fino ai primi anni 2000 la sua anima popolare all'interno di una residenzialità via via più multiforme, il suo essere ricco di tradizioni, mestieri e botteghe storiche**¹⁸. Ed è stato probabilmente questo "ritardo" che, contribuendo alla sua unicità, ha poi stimolato l'**assalto che non è eccessivo definire famelico e senza remore** da parte del turismo e del comparto del *food&drink*, in maniera sempre più simile a quanto in anni precedenti avvenuto a Trastevere (con la devastazione che è sotto gli occhi di tutti) e di quanto sta ora accadendo in maniera preoccupante nel Rione Esquilino.

4. IL CENTRO STORICO FRA CRESCITA DEGLI AFFITTI BREVI E SPOPOLAMENTO: ANALISI, STIME E LA POSSIBILE INCIDENZA DEGLI ILLECITI

Il problema del turismo che da anni, fatto salvo il crollo del biennio pandemico, assale Roma in maniera esponenziale è strettamente connesso con la disponibilità di alloggi nelle piattaforme *on line* e alla conseguente **sostituzione della popolazione residente con una popolazione di passaggio**, senza memoria del passato né interesse per il futuro dei luoghi.

Diversi studi hanno già ampiamente dimostrato come il turismo recente, ampiamente veicolato dalle piattaforme *online*, sia caratterizzato dal suo distribuirsi e concentrarsi in maniera assolutamente disomogenea fra le diverse aree delle città. Un'attrazione per il centro cittadino e per la monumentalità classica e nota che è stata definita dagli studi "**tirannia della distanza**", equivalente – ribaltando l'ottica – alla manifestazione di una scarsissima considerazione per l'offerta di alloggi situati in zone al di fuori di questo stretto perimetro¹⁹. Alla luce di questo presupposto, in un altro interessante saggio sull'iperturismo e le piattaforme *on line* di affitti brevi nelle città italiane, ancora Celata e Romano, analizzano e descrivono i processi di **spopolamento**

principale percettore di reddito o di qualche altro componente". Barbagli M., Pisati M., "Dentro e fuori le mura. Città e gruppi sociali dal 1400 a oggi", Il Mulino, Bologna, 2012, pag. 207.

¹⁷ Ancora secondo le parole di Barbagli e Pisati: "per molto tempo malfamato, identificato con la Suburra (letteralmente "zona sotto la città", come veniva tradizionalmente chiamata la sua parte centrale, considerato luogo di prostitute, mendicanti, zingari, e dunque non adatto alle famiglie 'per bene'". Cfr. Barbagli M., Pisati M., 2012; pag. 210.

¹⁸ Una realtà ben testimoniata nel documentario che Mario Monicelli ha realizzato nel Rione, da lui amatissimo, nel 2008: "Vicino al Colosseo c'è Monti", reperibile su Youtube.

¹⁹ Cfr. Celata F., Capineri C., Romano A. in: "A room with a (re)view. Short term rentals, digital reputation and the uneven spatiality of platform-mediated tourism". Nel saggio si legge: "le locazioni turistiche delle aree centrali ricevono nelle piattaforme le migliori recensioni (...). Distanza e centralità superano ogni altra preoccupazione sulle caratteristiche dell'appartamento, dell'ospite, del servizio, e perfino del prezzo. Le offerte delle zone periferiche non vengono valutate negativamente; piuttosto sono invisibili" (pag. 1 del dattiloscritto; trad. nostra). Geoforum, <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2020.04.007>, 2020.

dei centri storici affetti da sovrappollamento turistico in dodici città italiane. A Roma, nella parte centrale e più turistica della città, il processo di spopolamento si è accelerato **in particolare a partire dal 2010**, e soprattutto fra il 2014 e il 2018 (anno a cui si arresta l’analisi, *n.d.r.*), le due aree più turistiche - il Centro storico e Trastevere – avevano già perso approssimativamente un terzo dei loro abitanti ²⁰. Ed è alla luce di ciò che gli autori avanzano quella che, a nostro avviso, è una fra le più cruciali delle considerazioni: **“Il tema (...) non è il l’iperturismo in quanto tale, ma piuttosto come questo contribuisce - insieme a una pluralità di altri fattori e processi - al cambiamento urbano. Pertanto, finché le destinazioni più ricercate dall’overtourism saranno le grandi aree metropolitane, il problema non è il ‘quanto’ ma il ‘dove’ il sovrappollamento si localizza”** ²¹.

4.1. UNA NOSTRA STIMA

A nostra volta, per proseguire sia pure per approssimazione, l’analisi dell’impatto negativo del cosiddetto “turismo digitale” sulla residenzialità del Centro storico, **abbiamo operato una stima** basata sulla correlazione dei dati anagrafici forniti dal Comune di Roma (Annuario statistico 2022) con deduzioni sulle famiglie residenti e il numero di alloggi complessivi nel Centro di Roma rispetto a quelli disponibili per affitti brevi ad uso turistico. Su ognuno di questi versanti si tratta di dati dedotti, considerata l’assenza, il differente dimensionamento o la parzialità dei dati censiti/rilevati.

Nel 2021 la popolazione iscritta al I Municipio di Roma risultava pari a 165.967 unità. Sempre nel 2021 risultavano iscritte al I Municipio 97.627 famiglie (con una ampiezza media di 1,7 componenti). Un numero di famiglie che, supponendo che ciascuna di esse occupi un alloggio, potrebbe essere ipotizzato come corrispondente a quello del numero di alloggi presenti in questo territorio. Chiarito poi che il Centro storico comprende solo una parte del I Municipio di cui fa parte ²², in assenza della disponibilità di dati catastali al riguardo, **si è stimato che il numero di alloggi presenti nel Centro storico possa ammontare a 80.000 alloggi.**

E veniamo al versante degli affitti brevi. Le ricerche sul tema condotte a Roma convergono nello stimare che nella città, già prima dell’esplosione della pandemia da Covid e nelle fasi del suo

²⁰ Celata F. e Romano A., “Overtourism and online short-term rental platforms in Italian cities”, <https://doi.org/10.1080/09669582.2020.1788568>, (2020), pag. 12 del dattiloscritto, trad. nostra. Un dato che si riscontra anche nella pubblicazione a cura del Comune di Roma, Dipartimento Trasformazione Digitale U.O. Statistica – Open Data (2020) da cui, scendendo al dettaglio delle zone urbanistiche, si rilevano tra il 2014 e il 2019 decrementi molto consistenti nelle aree di “Centro Storico” e “Trastevere rispettivamente del - 35,8% e del - 43%.

²¹ Celata F. e Romano A., op. cit., pag. 3 del dattiloscritto; trad. e neretti nostri.

Sulla concentrazione di affitti brevi nella città storica si vedano anche i dati e le elaborazioni, anche grafiche, fino al periodo pandemico in Lelo K., Monni S., Tomassi F., “Le sette Rome. La capitale delle disuguaglianze raccontate in 29 mappe”, Donzelli, Roma, 2021. Secondo gli autori, la “città storica”, uno dei sette sottoinsiemi su cui si impernia l’analisi del volume, “Corrisponde alla vecchia I Circoscrizione e comprende i rioni storici, Villa Borghese e i primi quartieri post-unitari sorti intorno a via Veneto e via XX Settembre, la Stazione Termini, l’Esquilino, il Celio, l’Aventino e Testaccio” (pag. 29). In questo aggregato, più ampio e meno colpito dal turismo di massa del centro storico, nell’arco dei venti anni fra 2001 e il 2021, si è verificata una riduzione della popolazione residente del 18%: da 123.000 a poco più delle 101.000 unità attuali.

²² Il Centro storico comprende i 22 Rioni compresi fra le mura aureliane e gianicolensi, ad esclusione di una parte dei Rioni Borgo e Prati e non comprende, rispetto al 1 Municipio di cui fa parte, una restante parte del Rione Prati, il quartiere della Vittoria, il quartiere Eroi e altre aree non localizzate.

esordio, ci fosse una disponibilità di **strutture ricettive di poco superiore alle 31.000 unità** attraverso la sola piattaforma Airbnb, **di cui circa la metà, cioè oltre 15.000, nel solo Centro storico** ²³ (Brollo B., Celata F., Lelo K., Monni S., Tomassi F., 2019; Pizzo B., 2021; Festa D., 2022) ²⁴. Un dato a cui, sommando l'incremento annuo del 30% dichiarato dalla stessa piattaforma Airbnb per gli anni post-pandemici, si raggiungerebbe un totale vicino, se non superiore, ai **20.000 alloggi che sarebbero attualmente in offerta** ²⁵. Questa la cifra, nell'ipotesi formale e irrealistica che Airbnb detenga il 100% del mercato degli affitti brevi e che le altre piattaforme (fra cui colossi come Booking.com, Homeaway, Expedia-Vrbo, Windu, Leboncoin ecc.) non gestiscano offerte ulteriori.

Accostando i due dati, si avrebbe quindi un rapporto fra il totale degli alloggi (80.000) e quelli locati in affitto breve (20.000) di 4 a 1: **su ogni 4 appartamenti disponibili nel centro storico, 1 sarebbe destinato ad uso turistico**. Sorge però il dubbio che una tale incidenza degli alloggi per affitti brevi rispetto a quelli riferibili alla residenzialità possa spiegarsi con la sola trasformazione di appartamenti ad uso residenziale in case vacanza e simili, restando inalterate le tipologie-categorie catastali (da A2 in poi). Vero è che lo spopolamento del Centro storico negli ultimi anni ha comportato una consistente disponibilità di alloggi vuoti, potenzialmente fruibili per affitti brevi, almeno in parte, ma ciò non sembra spiegare esaurientemente l'ampiezza del fenomeno.

In base a quanto rilevato dalle ricerche citate, alla nostra pur approssimativa stima, e anche all'osservazione delle situazioni visivamente riscontrabili in molte vie e piazze del Centro, si è pertanto portati a ritenere che una così rilevante incidenza della disponibilità di un numero di **strutture recettive per affitti brevi rispetto alle locazioni abitate da residenti sia dovuta anche a due ulteriori specifiche circostanze**: a) il **frazionamento** (che nel Centro storico è quasi sempre illecito) di unità immobiliari in due o più nuove strutture; b) il **cambio di destinazione d'uso di immobili da commerciale ad abitativo** (con requisiti spesso difformi rispetto alle norme vigenti; cfr. Box 3).

BOX 3 – FRAZIONAMENTI IMMOBILIARI E CAMBI DI DESTINAZIONE D'USO: LE INFRAZIONI AL PRG COME VOLANO DEGLI AFFITTI BREVI?

La nostra ipotesi è che la recente impennata delle offerte di affitti brevi in Centro storico, come sopra illustrato, sia anche dovuta in misura rilevante a trasformazioni edilizie irregolari, che sarebbero in palese contrasto con quanto prevedono le norme tecniche di attuazione del PRG (Piano regolatore urbanistico generale) del Comune di Roma, laddove illustrano (art. 24 comma b) l'obiettivo della preservazione della destinazione residenziale prevalente.

Frazionamento di unità immobiliari. Le norme di attuazione del PRG contengono un elenco delle opere che possono

²⁴ Brollo B., Celata F., Lelo K., Monni S., Tomassi F., "Airbnb: 15.700 alloggi solo nel 1 Municipio" <https://www.mapparoma.info/mappe/mapparoma27-airbnb-roma/>

Pizzo B., "Airbnb a Roma: geografie, concentrazione, attori", in *Una geografia delle politiche urbane tra possesso e governo. Sfide e opportunità nella transizione*, Working papers Urban@it, vol. 12, 2021. Secondo l'analisi condotta da Pizzo la propensione dei locatari di affitti brevi è rimasta, nonostante la pandemia, favorevole a questa forma di locazione, confidando nella ripresa post-pandemica del turismo (poi confermata dai fatti) e confermando per questa parte della città la vocazione "short term city".

Festa D. "L'accesso alla casa e airbnb", 21 maggio 2022, fb, in preparazione della giornata "Riabitare il centro. Regolamento degli affitti brevi nelle zone ad alta tensione abitativa".

²⁵ Il dato di crescita fornito da Centro di ricerche "Mapparoma" in precedenza ("Airbnb: 15700 alloggi solo nel 1 Municipio", www.mapparoma.info, n. 27, 2019) era stato di un tasso di crescita annuo dell'8%. Ancora secondo quanto calcolato in questo studio circa il rapporto tra posti letto offerti su Airbnb e residenti sarebbe al Centro storico del 72%, a Trastevere, Celio, XX settembre Esquilino e Prati del 40-50%. Si noti però che la partizione territoriale qui adottata non coincide con quanto più frequentemente in uso in riferimento al Centro storico.

essere effettuate e quelle escluse. Il frazionamento di un appartamento è consentito (salvo eccezione che si specificherà di seguito) sotto determinate condizioni aereo-illuminanti: almeno 1/8 della superficie calpestabile del bene frazionato deve essere apribile (es. se S= 50 mq la superficie netta delle finestre deve essere almeno pari a 6,25 mq). Inoltre la superficie lorda di ciascuna delle unità immobiliari ricavate da frazionamento non deve essere inferiore a 45 mq. Le stanze da letto devono avere una superficie minima di 9 mq per una persona, 14 mq per due. Ogni alloggio deve essere dotato di una stanza di soggiorno di almeno 14 mq. Le stanze da letto, il soggiorno e la cucina devono essere provvisti di finestra apribile. Per ogni ambiente vale la prescrizione della minima superficie apribile delle finestre (1/8 di S). E' permesso l'affaccio in chiostrina solo per disimpegni, bagno, corridoi e ripostigli inferiori a 4 mq, mai per le altre stanze. **Per il Centro Storico si ammette la possibilità di frazionare solamente le unità immobiliari che sono state fuse in passato** (ripristino di una situazione pregressa: art. 27 comma 3b NTAPRG) il che accade rarissimamente e sta a dimostrare che tutti i frazionamenti effettuati per ricavare più alloggi da dedicare ad affitti brevi il Centro Storico sono abusivi.

Cambio di destinazione d'uso. Nella presente analisi interessa il cambio di destinazione d'uso cosiddetto rilevante, cioè la trasformazione di immobili a destinazione commerciale od industriale (botteghe, laboratori artigiani, magazzini, negozi ecc.) ovvero attività turistico-recettive, come alberghi (aventi un precedente titolo urbanistico, classati come C1, C2, C3, D2 ecc.) in unità abitative (da A2 in poi).

Le norme di PRG prevedono la possibilità di passare da una categoria ad un'altra solo in presenza di determinati requisiti, primi tra i quali il rispetto degli standard descritti al punto precedente (superfici finestre, minima superficie calpestabile ecc.) il che in Centro Storico già rende molto difficile tale cambio. Si pensi a quanti magazzini, negozi, laboratori sono stati trasformati a Monti di fatto in abitazioni: è facile constatare lo scarso rispetto dei requisiti menzionati.

4.2. LA NOZIONE DI "CARICO URBANISTICO" E GLI AGGRAVI (IGNORATI) DEGLI AFFITTI BREVI SULLE FUNZIONALITÀ E I COSTI COLLETTIVI

Il quadro fin qui descritto (par. 4.1 e Box 3) suggerisce la situazione di una possibile, diffusa, illegittimità da parte delle strutture recettive di affitto breve che affligge in particolare il Centro Storico. Una situazione per la quale gli allarmi arrivano da più soggetti, fra cui la Federalberghi di Roma, sollecitata dalla massiccia concorrenza alle sue strutture parte della quale anche fuori legge, che per questo già da anni ha attivato un sito attraverso il quale poter rivolgere denunce anonime di attività sospettate di illegalità²⁶.

Alla luce di quanto esposto finora, **azione primaria e urgente del Comune e del I Municipio** per il Centro storico (gran parte del quale è sito Unesco), con evidente alta saturazione di affitti brevi, in attesa di una regolamentazione nazionale e comunque più complessiva degli affitti brevi, **dovrebbe quindi essere quella di ripristinare legittimità nel settore**, escludendo dall'esercizio tutte le strutture inidonee secondo i parametri stabiliti dalla legge, dando così attuazione alla normativa regionale già in essere²⁷.

²⁶ www.turismoillegale.com. Il sito nasce allo scopo di permettere ai cittadini romani di segnalare, tramite modulo anonimo, "le innumerevoli strutture ricettive illegali che negli ultimi anni stanno invadendo i condomini della capitale, con tutti i problemi che chi subisce il fenomeno ben conosce (...). E' sufficiente indicare l'indirizzo della struttura che si sospetta essere illegale e noi ci occuperemo di far partire i controlli da parte degli enti preposti. (...) L'operatività del sito è conseguente alla sottoscrizione del protocollo d'intesa tra Federalberghi Roma e il Comitato Provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica della Prefettura di Roma siglato il 4 dicembre 2015".

²⁷ Si segnala peraltro che il riscontro della situazione di queste ultime dovrebbe essere d'ora innanzi molto facilitato dall'applicazione del decreto-legge 50/2017 convertito in legge n. 96/2017 ritenuto recentemente legittimo dalla Corte Europea e quindi già operativo dal marzo di quest'anno, laddove prevede la comunicazione all'Agenzia delle

E' inoltre il caso di rilevare come il forte impatto del turismo gestito dalle piattaforme digitali, di cui Airbnb è solo l'esempio più noto e ricorrente, abbia portato ad un aumento considerevole di quello che va sotto la definizione di **“carico urbanistico”**, da cui dovrebbe conseguentemente derivare un incremento di tutte le strutture sopra elencate nel **“carico secondario di servizio”** specie in termini di spazi pubblici. Si segnala al riguardo che la **Corte di Cassazione**, III sez. penale, con la sentenza del 5.10.2011, n. 36104, affronta il tema del carico urbanistico e degli interventi che ne determinano un aggravio, richiamando una precedente pronuncia delle Sezioni Unite (sentenza 29.01.2003 n. 12878), secondo cui la nozione di carico urbanistico *“deriva dall'osservazione che ogni insediamento umano è costituito da un elemento c.d. primario (abitazioni, uffici, opifici, negozi) e da uno secondario di servizio (opere pubbliche in genere, uffici pubblici, parchi, strade, fognature, elettrificazione, servizio idrico, condutture di erogazione del gas) che deve essere proporzionato all'insediamento primario ossia al numero degli abitanti insediati ed alle caratteristiche dell'attività da costoro svolte”*. **Il carico urbanistico è quindi l'effetto che viene prodotto dall'insediamento primario come domanda di strutture ed opere collettive, in dipendenza del numero delle persone insediate su di un determinato territorio.** Si tratta di un concetto, non definito dalla vigente legislazione, ma che è in concreto preso in considerazione in vari istituti di diritto urbanistico: a) negli standard urbanistici di cui al D.M. 02/04/1968, n. 1444 che richiedono l'inclusione, nella formazione degli strumenti urbanistici, di dotazioni minime di spazi pubblici per abitante a seconda delle varie zone; b) nella sottoposizione a concessione e, quindi, a contributo sia di urbanizzazione che sul costo di produzione, delle superfici utili degli edifici, in quanto comportino la costituzione di nuovi vani capaci di produrre nuovo insediamento; c) nel parallelo esonero da contributo di quelle opere che non comportano nuovo insediamento, come le opere di urbanizzazione o le opere soggette ad autorizzazione; d) nell'esonero da ogni autorizzazione e perciò da ogni contributo per le opere interne (art. 26, L. 47/1985 e art. 4 comma 7, L. 493/1993) che non comportano la creazione di nuove superficie utili, ferma restando la destinazione dell'immobile; e) nell'esonero da sanzioni penali delle opere che non costituiscono nuovo o diverso carico urbanistico (art. 10, L. 47/1985 e art. 4, L. 493/1993)“.

BOX 4 – STRUTTURE EXTRA ALBERGHIERE DICHIARATE NEI RIONI STORICI E IN ALCUNI QUARTIERI ROMANI *

Monti: 249 casa vacanze + 15 B&B + 4 camera/e + 174 appartamento/i
Trevi: 117 casa vacanze + 3 B&B + 4 camera/e + 102 appartamento/i
Colonna: 72 casa vacanze + 1 B&B + 3 camera/e + 48 appartamento/i
Campo Marzio: 143 casa vacanze + 5 B&B + 8 camera/e + 120 appartamento/i
Ponte: 109 casa vacanze + 5 B&B + 1 camera/e + 73 appartamento/i
Parione: 85 casa vacanze + 4 B&B + 0 camera/e + 54 appartamento/i
Regola: 46 casa vacanze + 4 B&B + 0 camera/e + 36 appartamento/i
S'Eustacchio: 52 casa vacanze + 0 B&B + 0 camera/e + 37 appartamento/i
Pigna: 17 casa vacanze + 0 B&B + 1 camera/e + 11 appartamento/i
Campitelli: 6 casa vacanze + 1 B&B + 1 camera/e + 0 appartamento/i
Sant'Angelo: 22 casa vacanze + 0 B&B + 1 camera/e + 15 appartamento/i
Ripa: 9 casa vacanze + 0 B&B + 1 camera/e + 8 appartamento/i
Trastevere: 159 casa vacanze + 11 B&B + 6 camera/e + 116 appartamento/i
Borgo: 38 casa vacanze + 2 B&B + 1 camera/e + 27 appartamento/i
Esquilino: 155 casa vacanze + 44 B&B + 21 camera/e + 98 appartamento/i

entrate, tra l'altro, dei dati catastali dell'immobile soggetto all'affitto breve: sarà quindi facile, volendo, riscontrare anomalie (cfr. par. 6.1. infra).

Celio: 36 casa vacanze + 2 B&B + 3 camera/e + 32 appartamento/i

Prati: 145 casa vacanze + 19 B&B + 24 camera/e + 108 appartamento/i

Rammentando, come già citato, che le inserzioni nella città di Roma della sola piattaforma Airbnb a inizio 2020 oltrepassavano le 31.000 unità (di cui circa 15.000 nel solo centro storico) e che il tasso di crescita dichiarato dalla medesima piattaforma è del 30% annuo sembra evidente che si tratti di dati che, basati su autodichiarazione (SCIA) e comunicazioni obbligatorie spesso non rispettate, forniscono verosimilmente una dimensione del fenomeno inferiore a quella reale.

E' opportuno inoltre considerare che l'elenco fornito dal Comune non consente alcuna stima sul potenziale di questo tipo di turismo in quanto il semplice elenco non contiene dati sulla ricettività delle strutture menzionate (loro ampiezza e grado di ricettività che – per i soli B&B – è delimitato ad un massimo di tre stanze e otto ospiti per notte). E' evidente quindi che il semplice elenco delle strutture dichiarate illumina la sola parte emersa del fenomeno e non permette di avere un'idea realistica del numero effettivo, né del come (quelle dichiarate e quelle del tutto fuori norma) operino in termini di ospitalità effettiva.

Resta comunque che questi dati, pur se riduttivi del fenomeno, indicando ripetutamente dimensioni a tre cifre in più di un Rione storico, segnalano l'incombere di una situazione assolutamente allarmante.

* Fonte: www.060608.it, il sito ufficiale destinato all'informazione turistico culturale del territorio di Roma Capitale.

Nostro aggiornamento al 16 gennaio 2023

5. GLI AFFITTI BREVI IN OTTICA COMPARATA EUROPEA: UNA NORMATIVA IN EVOLUZIONE E IL RITARDO DELL'ITALIA

Il 2011 è stato l'anno di svolta nel processo di affermazione di Airbnb e, più in generale, delle varie piattaforme on line dedicate agli affitti brevi (fra cui citiamo Booking, Homeaway, Rentalia, Tripadvisor, ecc.), raggiungendo picchi che hanno sollecitato vari **paesi europei ad adottare normative mirate alla regolamentazione di una materia fino ad allora inedita su così vasta scala**. Al contrario, **l'Italia, dove la competenza è materia esclusiva del Governo centrale, è tuttora priva di una normativa al riguardo**: gli affitti brevi sono regolati alla stregua di quelli standard e il nostro paese costituisce quasi **un unicum nello scenario europeo**. Per rendersene conto basta visitare il sito della stessa Airbnb "Ospitare responsabilmente in alloggi in Europa – Centro Assistenza di Airbnb" e disporre così della panoramica di tipologie di autorizzazione (licenza, iscrizione alle Camere di commercio ed altre, compresi i possibili divieti a monte) che ciascun Paese ha definito già a livello nazionale in ordine all'operatività di queste strutture²⁸.

Inoltre, dati i pesanti effetti che gli affitti brevi producono sulle città più gettonate (o parti di esse) come meta di viaggio, già a partire dal 2014 diverse città europee hanno iniziato a varare **nuove regole locali per il contenimento del fenomeno e la salvaguardia della residenzialità**. Questa generazione di misure è stata adottata per lo più a livello comunale (o sub-comunale), è incrementale rispetto alle normative nazionali preesistenti (tassazione e permessi/licenze) e in alcuni casi introduce il criterio della pianificazione, con **indici di saturazione** dettati dall'esigenza di proteggere l'unicità e la storicità dei luoghi e la residenzialità dalle conseguenze di snaturamento e degrado inevitabilmente dovute al turismo di massa non gestito²⁹.

²⁸ <https://www.airbnb.it/help/topic/1246>

²⁹ Per una visione d'insieme della severità delle regolazioni introdotte si veda la figura posta alla fine di questo paragrafo tratta da uno studio di Bei G. e Celata F. "Sfide ed effetti della regolazione degli affitti brevi. Una valutazione

Secondo una ricerca svolta in 12 città europee, pubblicata nel 2021, cui ci rifacciamo largamente in questo paragrafo, coesistono città molto regolamentate (come **Berlino** e **Barcellona**) e affatto regolamentate (Roma)³⁰. In generale **prevalgono gli approcci normativi "intermedi"**, a cavallo fra "lasciar fare" e proibizione, fra facilitazione del turismo e protezione degli usi residenziali di lungo termine. In questo quadro i governi locali di sinistra o centro-sinistra si sono dimostrati quelli più attenti alle esigenze della residenzialità di lungo periodo, mentre - all'opposto - in paesi come l'UK si è affermata anche in questo campo una massima deregolazione. A motivare la **diversificazione degli approcci locali** contribuiscono la varietà dei settori, dei livelli di governo e degli attori economici e sociali coinvolti, dotati di peso e capacità d'influenza variabili di caso in caso. A **Parigi**, ad esempio, è stato il settore alberghiero a premere, dal 2015 e con successo, per il contenimento degli affitti brevi. In altri casi, come a Barcellona e Madrid, a portare il tema all'attenzione della politica sono state le associazioni dei residenti e altre associazioni di base particolarmente colpite dai processi di degrado del territorio e di vivibilità dovuti all'iperturismo.

Fattori ricorrenti di questa generazione di regole sono:

- **distinzione e conseguente diversa regolazione fra modalità di locazione di tipo occasionale, di tipo non professionale, di tipo professionale.** Per le prime due (corrispondenti alla condivisione parziale o all'affitto del proprio appartamento in cambio di modesti incrementi di reddito) si prevedono vincoli minori che per le modalità professionali. Si determinano così in concreto **due diversi regimi: di autorizzazione e di autodichiarazione.** Quello di autorizzazione, che regola l'esercizio professionale di affitto di case vacanza o di B&B, è talvolta basato su criteri particolarmente restrittivi e prevede che l'attività non possa essere esercitata in assenza di una risposta affermativa delle autorità preposte e, in alcune realtà, di una specifica licenza (**Bruxelles, Barcellona, Madrid, Vienna**). Risulta in ogni caso che siano proprio gli *host* professionali quelli più in grado di fronteggiare le restrizioni imposte dalle recenti normative. Al contrario, nelle situazioni di condivisione (in linea con il significato originale di *sharing economy*) o in presenza di ospiti occasionali/realtà non professionali, si prevede la possibilità di una semplice autodichiarazione *on line* (**Amsterdam, Barcellona, Berlino, Parigi**).

Ricorrono inoltre:

- **restrizioni di ordine quantitativo o locativo** in cui si prevedono, rispettivamente: limitazioni al numero di notti consentito per anno (**time cup**) e autorizzazione dell'affitto breve solo a specifiche tipologie di locazione;
- **azioni di contenimento e riduzione degli affitti brevi su territorio cittadino o in specifici quartieri.** In diverse città sono stati introdotti strumenti regolativi basati su **sistemi di autorizzazione finalizzati a bloccare la trasformazione di unità residenziali in affitti brevi**

controfattuale delle città europee", di prossima pubblicazione (2023) e da noi tratta da un'anticipazione del quotidiano "il Manifesto", 18 marzo 2023.

³⁰ Per questo excursus ci siamo basati prevalentemente su *Basato su*: Colomb C., Moreira de Souza T., *Regulating Short-Term Rentals. Platform base property rentals in European cities: the policy debates*, Property Research Trust, London, 2021 e su: Nieuwland, S and van Melik, R., *Regulating Airbnb: how cities deal with perceived negative externalities of short-term rentals. Current issues in Tourism*, 2020. Il primo dei due citati analizzava in chiave comparativa le evoluzioni normative dal 2016 in 12 città europee.

nell'intera città (Berlino, Barcellona, Madrid) oppure in aree specifiche (**Amsterdam**³¹, **Lisbona, Vienna**)³². A **Lisbona**, grazie alla revisione della legge nazionale sulle locazioni turistiche dell'agosto 2018 che ha dato nuovi poteri regolativi alle autorità municipali, sono state varate le cosiddette “aree di contenimento” nel centro storico e in altri quartieri molto frequentati turisticamente. Queste si basano sul divieto assoluto di modifica della destinazione d'uso degli immobili nelle aree in cui il rapporto fra affitti brevi e residenzialità fosse pari o superiore al 20%, mentre è stata ammessa la concessione di permessi, sempre su base restrittiva, nelle aree in cui il rapporto fra affitti brevi e residenzialità fosse fra il 20% e il 10%. Un divieto analogo è stato introdotto, sempre nel 2018, anche a **Vienna** per l'area del Centro storico.

Diverso l'approccio francese dove, dal 2016 con implementazioni via via più stringenti, è stata imposta nelle città con più 200.000 abitanti la registrazione obbligatoria degli host³³ e delle piattaforme. A **Parigi** si segnala un sistema molto particolare basato su compensazioni: chi destina un appartamento ad affitto breve è tenuto a “compensare” con un versamento in denaro destinato a interventi immobiliari in favore della residenzialità.

L'introduzione di norme per la regolazione degli affitti brevi ha prodotto in generale **effetti significativi e immediati**, con cadute della crescita ulteriore attesa degli affitti brevi degli appartamenti interi di circa un quarto già a partire dal mese successivo l'introduzione di norme ad hoc. A **Berlino**, ad esempio, immediatamente prima dell'entrata in vigore delle restrizioni e a dispetto della crescita registrata in precedenza, fra il marzo e il maggio 2016 si è registrato un crollo dell'offerta del 40% sul totale degli *host* in elenco. Il Senato di **Berlino** ha inoltre stimato che nell'arco temporale 2014/2016 ben 2.500 appartamenti sono tornati all'affitto di lungo periodo³⁴. Risultati analoghi a **Barcellona**, con la chiusura di oltre 2000 esercizi e di quasi 2.200 appartamenti tornati all'affitto tradizionale.

Ma oltre gli aspetti positivi non sono mancate alcune **criticità**, il cui riconoscimento è senz'altro utile ai fini di una migliore definizione delle proposte e delle iniziative a venire, che sono emerse in relazione alle imprecisioni talvolta presenti nella legislazione adottata e – più in generale – all'individuazione degli affitti brevi irregolari e ai **controlli**, in particolare nelle città in cui per operare in maniera autorizzata come *host* non professionali basta la semplice registrazione presso le pubbliche autorità³⁵. A **Vienna**, ad esempio, a causa di una legislazione che si è rivelata

³¹ Secondo la testimonianza riportata nel seminario di Alta tensione abitativa del 18 marzo 2023 ad Amsterdam a partire dal 2014 si sono avute regolamentazioni successive e via via stringenti data la posizione contraria agli affitti brevi del Municipio secondo cui i turisti debbono stare il più possibile negli alberghi. Vigeva una netta distinzione fra affitti brevi professionali e privati. Entrambi devono essere autorizzati ad esercitare, ma i primi hanno oneri fiscali maggiori e limiti di esercizio come un massimo di 3 notti e 4 persone per ciascun affitto, mentre i secondi possono affittare un massimo del 40 % del proprio appartamento, sempre prevedendo il versamento delle tasse di soggiorno da parte del turista. La task force dedicata ai controlli consta di 20 persone. Alla luce di tutto questo gli annunci sulle piattaforme si sono dimezzati, passando dai 19.000 del 2014 agli attuali 10.000.

³² Si tratta di 6 governi cittadini sui 12 analizzati nella ricerca di Colomb e Moreira de Souza (cit. 2021).

³³ Sono gli operatori degli affitti brevi, così definiti secondo la terminologia originaria di Airbnb, ormai generalmente invalsa.

³⁴ Secondo la testimonianza riportata nel seminario di Alta tensione abitativa del 18 marzo 2023 a Berlino dal 2018 un appartamento che si intenda locare integralmente come affitto breve va registrato al Comune. In precedenza era stato interdetto ogni AB di appartamenti integrali a scopo turistico.

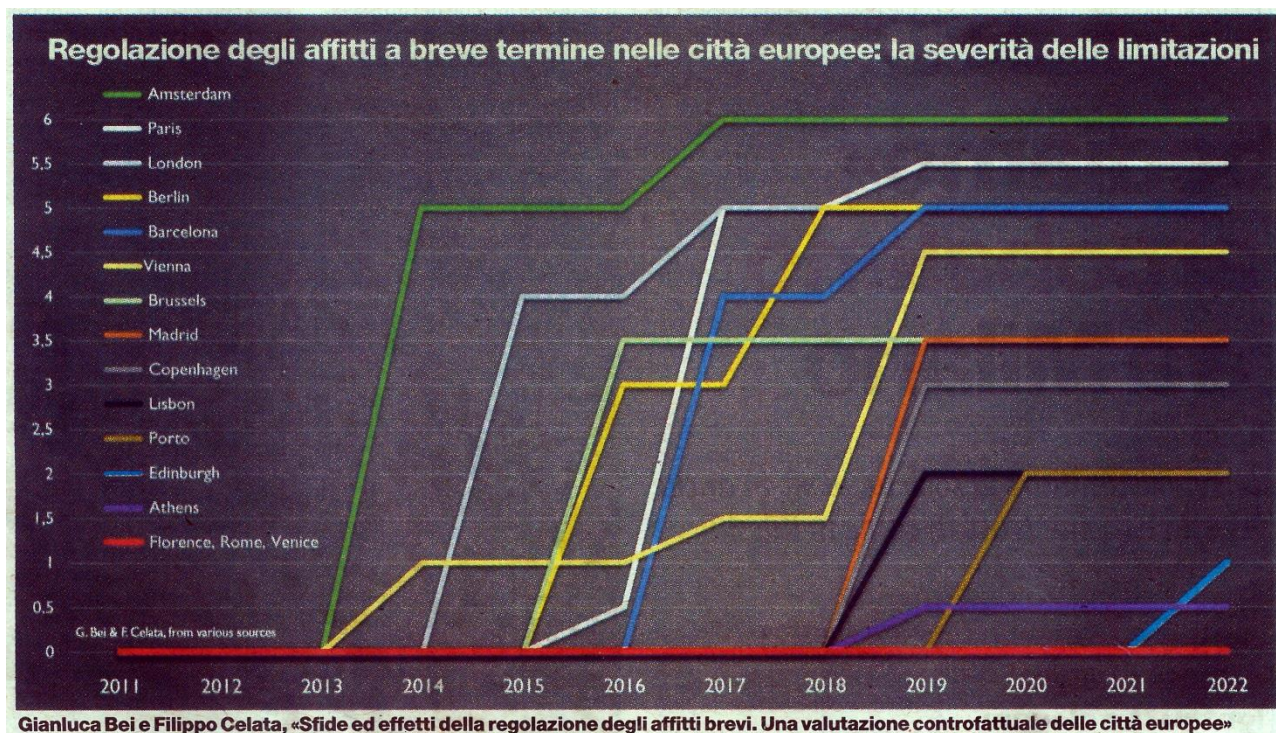
³⁵ Secondo la testimonianza riportata nel seminario di Alta tensione abitativa del 18 marzo 2023, a Barcellona dal 2012 al 2022 si registra un calo degli affitti brevi da 12.000 a 4.500. Nella città vigeva una netta distinzione fra affitti brevi

alquanto lasca, si sono riscontrate difficoltà nell'attuazione dei controlli basati sulla distinzione fra l'affitto secondo modalità riconducibili alla condivisione (*sharing*) e l'affitto professionale. Al di là delle regolamentazioni specifiche adottate, si rileva una difficoltà generalizzata di implementazione delle norme in quanto le autorità locali hanno una modesta capacità di attuazione dei controlli sul campo, generalmente per la scarsità delle **risorse umane dedicate**. A **Barcellona** fra il 2016 e il 2019 il governo cittadino ha quindi investito in un "**piano shock**" con 30 nuovi ispettori e 40 "visualizzatori" (destinati alle indagini on line) assunti specificamente per svolgere ricerche dettagliate sulle piattaforme di affitti brevi ed è stata anche lanciata una campagna per allertare i visitatori sulla natura illegale di diversi affitti brevi invitandoli a verificarne lo status attraverso un registro on line. In generale però i dati delle **piattaforme digitali** sembrano essere l'unica fonte completa, utile a fornire alle autorità informazioni su chi stia esattamente offrendo un affitto breve, con che capacità, dove e per quale periodo di tempo ³⁶. Anche per questo in diverse città (**Amsterdam, Berlino, Barcellona e Parigi**) un altro canale utilizzato per la segnalazione di attività sospette (rumori o movimenti di persone) è stato quello del **vicinato**. Ma i controlli sul campo sono un terreno arduo. Le regolamentazioni sugli affitti brevi hanno dimensioni multiple (fisco, turismo, licenze e pianificazione d'impresa, polizia, servizi in carico a sanità, vigili del fuoco, politiche della casa, condomini) che richiedono una capacità di risposta coordinata di non sempre facile attuazione. Gli ispettori poi non dispongono del mandato per accedere alle proprietà, e solo in alcune città hanno potuto beneficiare dell'intervento di altre agenzie. Ad **Amsterdam** i vigili del fuoco possono immediatamente far chiudere un'unità immobiliare locata come affitto breve se non corrisponde pienamente alle regole di sicurezza: una modalità a cui si è fatto un ricorso crescente nella lotta agli affitti brevi non regolari. Anche qui però, sotto altri profili, la situazione si è rivelata controversa: gli *host* si sono opposti al divieto di nuove aperture adottato dalla municipalità nel 2020, ottenendo nel 2021 una decisione della Corte di giustizia che si è espressa in favore di un sistema di permessi che non violasse il diritto di proprietà ³⁷.

professionali, regolati da un regime di autorizzazione/licenza e che devono sottostare a un principio di rotazione stabilito dal Comune, e affitti brevi occasionali, che però non possono impegnare interi appartamenti.

³⁶ Secondo la testimonianza riportata nel seminario di Alta tensione abitativa del 18 marzo 2023 anche a Marsiglia si registra la recente messa in campo di una task/force di 30 persone dedicata ai controlli.

³⁷ Misure più stringenti con esiti di successo sono state riferite da un responsabile dell'Amministrazione del capoluogo dei Paesi Bassi nell'incontro promosso da Alta tensione abitativa lo scorso 18 marzo (cfr. nota 23, infra).



Il grafico offre una visione d'insieme delle regolamentazioni degli affitti brevi introdotte fra il 2011 e il 2022 in 16 città europee, di cui 3 italiane, in relazione al grado di severità delle stesse. Le linee, di colori diversi per le varie città, indicano per ciascuna di esse la severità e il periodo di picco degli interventi adottati. La linea colorata in rosso, la più in basso e piatta, rappresenta in un unico tratto le 3 città italiane considerate nell'analisi e l'assenza di interventi regolativi a Firenze, Roma e Venezia.

Cfr. Bei G. e Celata F., di prossima pubblicazione (2023). La figura è tratta da un'anticipazione comparsa su "Il Manifesto", 18 marzo 2023.

6. IL SISTEMA NORMATIVO ITALIANO SUGLI AFFITTI BREVI FRA RITARDO E FRAMMENTAZIONE

Come detto, in Italia la regolamentazione degli affitti è di competenza esclusiva del Governo centrale che ha iniziato a legiferare sugli affitti brevi, identificati come inferiori ai 30 giorni, solo a partire dal 2017 (Decreto Legge n.50, 2017). L'azione normativa si è svolta quasi esclusivamente in ambito fiscale, introducendo la differenziazione fra attività svolte da persone fisiche (agevolate) e di tipo imprenditoriale, regolando solo in maniera modesta (e per alcuni versi tuttora sospesa) la sfera degli adempimenti, che anche nelle più recenti evoluzioni (2023) sono riconducibili a mere comunicazioni e autodichiarazioni sull'attività, senza la previsione di alcun regime di autorizzazione per l'avvio dell'attività da parte dell'autorità pubblica. Le Regioni detengono viceversa la competenza istituzionale non esclusiva in materia di turismo. In ragione di questo e a causa dei ritardi del Governo centrale, alcune di esse hanno varato misure di possibile parziale regolamentazione degli affitti brevi, nei limiti imposti dal sistema italiano di governance istituzionale.

6.1 LA NORMATIVA NAZIONALE

Le **locazioni brevi** sono state per la prima volta disciplinate dall' art. 4, D.L. n. 50/2017 con cui è stata introdotta la nozione di "breve" per la locazione di un immobile a uso abitativo con contratti d'affitto non superiori a 30 giorni ³⁸. Nella successiva conversione del decreto (L. n. 96 del 21 giugno 2017) è stato inoltre introdotto il relativo **regime fiscale** per questa modalità di affitto, che prevede anche per le locazioni brevi il regime di **cedolare secca del 21 % per i contratti convenuti "al di fuori dell'esercizio di attività d'impresa"** ³⁹. La norma prevede che la locazione debba riguardare unità immobiliari appartenenti alle categorie catastali da A1 a A11 (esclusa A10 – uffici o studi privati) e le relative pertinenze (box, posti auto, cantine, soffitte, ecc.) e che, oltre alla messa a disposizione dell'immobile, tali locazioni possano essere caratterizzate anche dalla fornitura di servizi quali: fornitura della biancheria, pulizia dei locali, utenze, wi-fi, aria condizionata. Successivamente la **distinzione fra l'esercizio svolto da persone fisiche e attività d'impresa** è stata meglio specificata e rafforzata con la legge n. 178/2020 (legge di bilancio 2021), secondo cui il confine fra le due tipologie determina profili e adempimenti diversi sui piani giuridico, fiscale e amministrativo. Secondo la norma, **la locazione breve configura attività di impresa quando**: i) vengono messi in locazione più di 4 appartamenti; ii) l'attività ha carattere continuativo e professionale; iii) vengono forniti servizi quali, ad es., servizio di colazione e servizi turistici quali navetta, visite organizzate, etc.). Solo quando si configurino caratteristiche d'attività d'impresa sono previsti, oltre alla sempre necessaria presentazione di una SCIA: la non applicabilità del regime fiscale di cedolare secca e l'apertura di una partita IVA; l'iscrizione alla Camera di commercio; l'adempimento di tutti gli ulteriori, eventuali, obblighi previsti al riguardo dalla Regione di riferimento.

Ricapitolando: la normativa nazionale italiana interviene quasi esclusivamente in ambito fiscale; la stessa disciplina fiscale è assai recente (dal 2017); prevede il regime agevolato di cedolare secca al 21% se l'attività viene svolta da persone fisiche e non ha caratteristiche di attività d'impresa; non pone alcun limite in relazione alla saturazione cittadina e/o di area territoriale di dette attività, né tetti al numero giornate consentite annualmente.

E' il caso infine di segnalare che:

- **a partire da quest'anno è entrato in vigore l'obbligo di comunicazione trimestrale all'Agenzia delle Entrate** dell'anno di locazione, dei dati catastali, dei corrispettivi percepiti e del numero di operazioni effettuate. Le informazioni relative al 2023 dovranno essere inviate entro il 31 gennaio 2024. L'obbligo di comunicazione include anche i contratti di locazione breve sottoscritti con l'intervento di intermediari immobiliari o di coloro che gestiscono portali telematici. Gli *host* che non metteranno a disposizione questi dati rischieranno di essere "bloccati". Sempre a partire dal marzo 2023 la legge può anche pretendere dagli intermediari, Agenzie e - a rigore – le piattaforme

³⁸ L'articolo recita: "...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 d'impresa, direttamente o tramite soggetti che esercitano attività di intermediazione immobiliare, anche attraverso la gestione di portali online". In precedenza, dal 1998, gli affitti a scopo turistico erano regolati esclusivamente dal Codice Civile (L. n. 431/1998), integrato successivamente (nel 2011) dal Codice del Turismo che ha normato in via solo residuale le locazioni turistiche di immobili abitativi.

³⁹ Per gli affitti standard le aliquote della cedolare secca sono due: tassazione del 21% sui contratti d'affitto a canone libero; tassazione ridotta al 10% per i contratti d'affitto a canone concordato.

on line, di applicare la ritenuta d'imposta alla fonte prevista dal regime fiscale nazionale⁴⁰. E mentre l'entrata in vigore di questa norma potrebbe di per sé **espellere dal mercato le situazioni più fraudolente**⁴¹, la **prossima disponibilità dei dati d'ora in poi richiesti** renderebbe possibile, come avremo modo di precisare nella parte del documento dedicata alle proposte (par. 7.1. infra), la **possibilità di controlli sull'unità immobiliare in base al catasto edilizio e sugli intestatari dell'appartamento affittato**, con possibilità di prevenzione, verifica ed eventuale sanzione di numerose irregolarità;

- **non è ancora operativa la Banca dati nazionale delle strutture ricettive e degli immobili destinati ad affitti brevi basata sui Codici identificativi alfanumerici** da utilizzare obbligatoriamente negli annunci pubblicati online, istituita presso il Ministero delle Politiche agricole alimentari, forestali e del turismo⁴². Data la situazione di stallo svariate Regioni, fra cui Lombardia (che nel 2018 ha fatto da apripista), Lazio e numerose altre, prevedono un Codice CIR (Codice Identificativo Regionale) obbligatorio, con l'obiettivo prioritario di mappare un fenomeno ormai massiccio che troppo spesso sfugge alla legalità, cercando di ridurre per questa via il grado di evasione fiscale che oggi sembra raggiungere dimensioni massicce⁴³.

BOX 5 - PROVE DI REGOLAMENTAZIONE DEGLI AFFITTI BREVI IN ITALIA. PROPOSTE DI LEGGE E SVILUPPI IN CORSO

In Italia sono due le iniziative in atto per la regolamentazione a scala nazionale degli affitti brevi: quella promossa dalla Campagna "Alta tensione abitativa", con al suo attivo prime ricadute legislative su Venezia e ora rilanciata – con modifiche – su scala nazionale, e quella lanciata dal Sindaco di Firenze Nardella incentrata sulla salvaguardia delle città e dei centri storici e il contrasto dell'*overtourism*.

LA CAMPAGNA "ALTA TENSIONE ABITATIVA"

E' trascorso circa un anno dall'approvazione dell'**emendamento 37-bis al Decreto aiuti** (dlg. n.115/2022; L. n. 142/2022), che, sostenuto da un forte impegno di elaborazione e diffusione della Campagna "**Alta tensione abitativa**" consentiva alla città di **Venezia** di attuare, previa l'elaborazione di un Regolamento ad hoc, l'adozione di misure finalizzate al recupero della residenzialità attraverso il contenimento degli affitti brevi a scopo turistico. Il Regolamento, in effetti ancora non elaborato, avrebbe dovuto attuare l'emendamento e concretamente "individuare in modo differenziato per **ambiti omogenei**, con particolare riguardo al centro storico e alle isole della laguna, **limiti massimi** e presupposti per la destinazione di immobili residenziali ad attività di locazione breve", seguendo **principi di "proporzionalità, trasparenza, non discriminazione, rotazione, tenuto conto della funzione di integrazione al reddito** della locazione breve per i soggetti che svolgono tale attività in relazione a una sola unità immobiliare". L'emendamento prevedeva inoltre un **limite temporale**: fino a **120 giorni l'anno**, anche non continuativi, le locazioni brevi turistiche saranno libere. Nella restante parte dell'anno, invece, il Comune potrebbe **autorizzarle**, subordinandole però al "**mutamento di destinazione d'uso** e categoria funzionale dell'immobile" e facendo **perdere al proprietario i vantaggi della cedolare secca**. Recentemente (marzo 2023), la Campagna "Alta Tensione Abitativa" è

⁴⁰ Provvedimento n. 86984 del 17 marzo 2022, reso possibile dalla sentenza emessa dalla Corte di giustizia europea il 22 dicembre 2022 che, dopo anni di contenzioso, ha rigettato il ricorso di Airbnb contro il regime fiscale italiano introdotto nel 2017.

⁴¹ Si leggeva in un articolo de "Il Sole-24 ore" (M. Finizio, 22 dicembre): "Le piattaforme nei mesi scorsi hanno già inviato diversi solleciti ai locatori attivi. «Le tue informazioni fiscali sono obbligatorie», recitava l'email inviata da Airbnb a tutti gli *host* e *co-host* per richiedere la compilazione del modulo con i dati «necessari per ospitare dal 2023». I gestori, infatti, avranno a disposizione due solleciti e 60 giorni prima di bloccare i profili di chi guadagna oppure trattenere i corrispettivi. Airbnb, ad esempio, spiega ai propri iscritti: «Se gli *host* non forniscono le informazioni che devono essere comunicate alle autorità fiscali, saremo tenuti a congelare i compensi. In certi casi, Airbnb potrebbe bloccare i calendari degli *host*». E aggiunge un esempio: in caso di check-in dopo il 1° gennaio 2023, se l'*host* non ha fornito le informazioni richieste entro il 2 marzo 2023, i pagamenti per prenotazioni con check-in a partire dal 2 marzo 2023 saranno congelati. «Dopo aver fornito le informazioni fiscali - aggiunge - i pagamenti verranno scongelati e si potrà nuovamente accettare prenotazioni sulla piattaforma»".

⁴² Art. 4 del D.L. n. 50, 24 aprile 2017 e, con modificazioni, dalla Legge n. 96, 21 giugno 2017.

⁴³ La stima dell'evasione fiscale che si vorrebbe contrastare con queste nuove norme segnala dimensioni importanti: degli 83 milioni stimati al fisco ne giungono solo 19 (cfr. G. D'Alfonso, "Codice identificativo affitti brevi (CIR): cos'è, come si ottiene, a cosa serve", <https://lodgifi.com/blog/it/codice-identificativo-casevacanze/>, 2 marzo 2023.

tornata a **proporre un'analoga proposta di legge**, configurata in questo caso su scala nazionale e basata sul coinvolgimento – anche in divenire per le ulteriori definizioni e sviluppi – di un ampio tessuto associativo e delle istituzioni locali delle città più compromesse dal turismo, con effetti negativi sul mercato immobiliare e i costi locativi. **Principi fondamentali della proposta** ora lanciata a scala nazionale sono: 1. Limitare il numero degli immobili dati in locazione breve per contenere le ricadute negative sul mercato delle locazioni residenziali di lungo periodo; 2. Applicare le limitazioni anche a quanti già svolgono attività di locazione breve, dal momento che i soli vincoli pro futuro sarebbero insufficienti, limitandosi a "fotografare" la situazione attuale già insostenibile; 3. Attribuire ai Comuni la facoltà – e non l'obbligo – di introdurre tali limitazioni, sulla base di un regime di autorizzazione delle locazioni brevi; 4. Lasciare al Comune una certa autonomia nella concreta individuazione delle limitazioni, eventualmente anche differenziandole per zone, pur nel rispetto dei criteri e dei principi generali posti dalla legge; 5. Evitare l'aggregazione di autorizzazioni in capo a un singolo soggetto, secondo il principio "un proprietario= un'autorizzazione", valorizzando così la funzione di integrazione al reddito dell'attività di locazione breve; 6. Garantire comunque l'esercizio, al di fuori di regimi di autorizzazione, delle attività che non hanno un impatto significativo sulla residenzialità e possono ricondursi alla nozione originaria di *sharing economy*, ossia: locazione breve di singoli locali nell'immobile di residenza oppure dell'immobile di residenza nei periodi in cui non lo si occupa (per un massimo di 90 giorni) *.

LA PROPOSTA DEL SINDACO DI FIRENZE NARDELLA DI UNA LEGGE SPECIALE DI INIZIATIVA POPOLARE IN FAVORE DELLE CITTÀ D'ARTE

Lanciata dal Sindaco di Firenze Nardella nel luglio 2020 nell'ambito degli Stati generali del turismo, la proposta, che prevede anche il varo di una norma sulle locazioni turistiche brevi, ha avuto alterne vicende. La richiesta partita da Firenze è stata di una maggiore autonomia di scelta delle città d'arte, rispetto a determinati atti in virtù della condizione particolare che si trovano a sperimentare. Uno dei temi al centro della proposta (oltre a quello sulla limitazione alla liberalizzazione delle attività economiche che hanno portato ad un aumento esponenziale del commercio di bassa qualità rivolto solo ai turisti e alla richiesta di deroghe e strumenti speciali per scelte di tipo urbanistico per la tutela dei centri storici) è la possibilità di porre limiti al numero incontrollato di locazioni turistiche che hanno progressivamente sostituito la residenzialità nelle città e centri storici. La proposta è stata successivamente rilanciata dallo stesso Nardella **nel giugno 2022 come legge di iniziativa popolare** incentrata su percorsi ad hoc supportati da una legge nazionale per la salvaguardia del decoro, della vivibilità e dell'identità delle città. Il primo gruppo di obiettivi è il ritorno della **residenzialità** in centro, la **regolamentazione degli affitti brevi** sulla scorta di quanto già avviene in altre città europee, il contrasto del turismo squalificato. Altre finalità sono la **tutela del commercio tradizionale e dell'artigianato** e il **decoro degli immobili degradati e abbandonati**.

* cfr. <https://altatensioneabitativa.blogspot.com/p/la-proposta-di-legge.html>. Nel sito si possono trovare altri dettagli relativi alla proposta, compresa la spiegazione di alcuni profili tecnico-giuridici della stessa.

6.2. IL CAOS DELLE NORME REGIONALI E LA NORMATIVA DELLA REGIONE LAZIO

I ritardi nazionali sono una delle cause per cui i territori si sono mossi in ordine sparso nell'ambito (turistico) di loro competenza, con normative regionali differenti, che spesso impongono obblighi specifici.

Nel Lazio e, come si vedrà più avanti nel documento, a Roma, **convivono e in parte si sovrappongono due realtà legate all'accoglienza all'interno di appartamenti affittati per periodi brevi**: quella delle "locazioni brevi" e quella degli "alloggi per uso turistico".

La "**locazione breve**" è disciplinata da una normativa nazionale, secondo quanto già descritto ai precedenti paragrafi 6 e 6.1. L'"**alloggio per uso turistico**" è disciplinato dal **Regolamento regionale n. 8 del 7 agosto 2015** e modifiche successive – "Nuova disciplina delle strutture ricettive extralberghiere" – all'art. 12 bis.

In ambito regionale, la legge di riferimento prevede che la gestione non imprenditoriale, da parte di persona fisica, sia limitata ad un massimo di due appartamenti nel territorio del medesimo Comune. Per gli **alloggi per uso turistico** sono previsti esplicitamente adempimenti amministrativi per l'abilitazione all'esercizio. Per essi il sopracitato regolamento regionale n. 8/2015 e ss.mm. e relativo art. 12 prevedono una **comunicazione al comune in cui si intende operare**⁴⁴. La suddetta comunicazione predisposta dal Dipartimento Turismo sul portale di Roma Capitale - <https://www.comune.roma.it/web/it/scheda-servizi.page?contentId=INF546020> - prevede che il titolare, sotto la sua personale responsabilità (ai sensi del D.P.R. n. 445/2000), dichiari una serie di circostanze quali, la regolarità urbanistico- edilizia dell'immobile, il pagamento dei tributi locali, l'impegno a trasmettere per via telematica i dati sugli arrivi e le presenze all'Agenzia Regionale del Turismo della Regione Lazio, ad acquisire il Codice Identificativo Regionale⁴⁵, il consenso ai controlli delle autorità competenti, le comunicazioni alla Questura, previa registrazione al portale della Polizia di Stato Alloggiati Web, delle generalità delle persone alloggiate, ecc.

BOX 6 – LA PRINCIPALE NORMATIVA SUL TURISMO E LA REGOLAMENTAZIONE DEGLI ALLOGGI PER USO TURISTICO NEL LAZIO *

- L.R. n.13 del 06/08/2007 – Organizzazione del sistema turistico laziale
- Regolamento Regionale n.14 del 16/06/2017⁴⁶ (testo coordinato) Modifiche al Regolamento Regionale n. 8 del 07 agosto 2015 - Nuova disciplina delle strutture ricettive extralberghiere
- L.R. n. 8 del 24/05/2022 - Modifiche alla legge regionale 6 agosto 2007, n. 13 e del 2015. Organizzazione del sistema turistico laziale

Nel Lazio quindi gli alloggi per uso turistico sono disciplinati dal Regolamento Regionale Lazio n.14 del 16/6/2017 in vigore dal 21/6/17 - art. 12 bis ("Altre forme di ospitalità. Alloggi per uso turistico").

La Circolare n. 313062 del 20/06/2017⁴⁷ - Nuova Disciplina delle Strutture Ricettive Extralberghiere ha apportato delle modifiche ai fini della semplificazione amministrativa del regolamento regionale n. 8 del 7/8/2015 concernente "Nuova Disciplina delle Strutture Ricettive Extralberghiere", come modificato dal Regolamento regionale n. 14 del 16/6/2017.

* L'elenco completo della normativa è reperibile al punto 6 della pagina del Comune di Roma: <https://www.comune.roma.it/web/it/scheda-servizi.page?contentId=INF123012>

Gli **aspetti della normativa laziale più rilevanti** sono rappresentati dalla presentazione al SUAP della **SCIA** (completa di vari allegati come planimetria, relazione tecnica asseverata sulla regolarità urbanistica, di igiene, sulla sicurezza degli impianti elettrici e antincendio, indicazione della capacità recettiva, planimetria rilevata ecc.), che costituisce il procedimento unico per l'avvio

⁴⁴ Nel caso di Roma l'invio dev'essere fatto allo Sportello Unico Attività Ricettive – SUAR con modalità telematica dal portale del Comune) copia della quale deve essere trasmessa all'Agenzia Regionale del Turismo via PEC: organizzazioneufficiaperiferici@regione.lazio.legalmail.it.

⁴⁵ Per i soggetti che offrono ospitalità attraverso alloggi per uso turistico abilitati ai sensi dell'art. 12 bis del Regolamento regionale n°8/2017 e ss. mm. è obbligatorio acquisire il Codice Identificativo Regionale. La Regione Lazio, in anticipo rispetto ad altre Regioni e a quanto previsto a livello nazionale, ha realizzato una banca dati per strutture ricettive extralberghiere e per alloggi per uso turistico dal 2017. 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: <https://www.regione.lazio.it/cittadini/turismo/strutture-ricettive/strutture-ricettive-extralberghiere/codice-identificativo-regionale>

⁴⁶ www.regione.lazio.it/regolamenti-regionali-testo-coordinato/regolamento-regionale-16-giugno-2017-n-14/14052021

⁴⁷ www.regione.lazio.it/sites/default/files/documentazione/TUR_C_313062_20_06_2017.pdf

dell'attività, compresa l'autocertificazione della classificazione delle strutture ricettive extralberghiere all'interno dell'iter amministrativo.

Ciò premesso, le strutture extralberghiere e i requisiti previsti dal Regolamento regionale sono:

- **Case vacanza** non necessitano di cambio di destinazione d'uso a fini urbanistici, sono classificate in più categorie, rispettano la normativa vigente per le abitazioni in materia edilizia ed igienico sanitaria i cui requisiti vengono previsti all'Allegato 4 del Regolamento (i principali sono: dimensione minima delle stanze = 8mq per camera singola; 14 mq per stanza doppia; esistenza di una sala comune; 1 bagno privato per ogni stanza per la Cat. 1, ovvero 1 bagno comune per ogni 5 ospiti per la Cat. 2 etc.).
- **B&B** non necessitano di cambio di destinazione d'uso a fini urbanistici, sono classificati in categoria “Unica”, rispettano la normativa vigente per le abitazioni in materia edilizia ed igienico-sanitaria e i requisiti, previsti all'Allegato 6 del Regolamento (n.b.: i requisiti ambientali fondamentali, quali dimensioni stanze, sala comune, etc.) sono gli stessi previsti per le case vacanza).
- Gli **Alloggi ad uso turistico**, contemplati nel Regolamento come tipologia menzionata separatamente da tutte le altre (identificate in unico elenco all'art. 1 comma 3 da “a” a “i bis”) all'art. 1 comma 2 lettera “c” come “altra forma di ospitalità in appartamenti privati” di seguito denominati «alloggi ad uso turistico» **non risulta debbano ottemperare a particolari requisiti: essi non sono contemplati in alcun allegato del Regolamento, né in atti normativi.** Secondo l'art. 12 bis: per essi non sono necessari gli adempimenti previsti per le altre tipologie ma **basta la sola comunicazione telematica di avvio attività all'Agenzia del turismo ed al Comune.** Nessuna prescrizione circa la dichiarazione della capacità recettiva, né in materia di sicurezza (impianti elettrici e sicurezza antincendio in primis). La gestione non imprenditoriale, quindi da parte di persona fisica, viene limitata ad un massimo di due appartamenti nel territorio del medesimo Comune.
- L'introduzione di nuove tipologie di ricettività come gli **Hostel o Ostelli e le Country House o Residenze di campagna**, ai quali si aggiunge con il Regolamento n. 14/2017 la nuova tipologia della “**Casa del Camminatore**”, in attuazione della L.R. n. 2/2017, Art. 6. Anche per queste valgono i requisiti minimi definiti per le due tipologie precedenti (dimensione stanze, etc.).

Infine, tenuto conto della Sentenza del TAR Lazio n. 6755 del 13/6/2016, **non sono più stabiliti periodi di inattività di durata obbligatoria.** L'Art. 3 (Periodi di chiusura) è stato annullato dalla Sentenza del TAR Lazio n. 6755 del 13/6/2016. Pertanto non è più prevista la facoltà, per i Comuni, di stabilire specifici periodi di chiusura obbligatori, non superiori a due nell'arco dell'anno, per le strutture ricettive gestite in forma non imprenditoriale.

Ognuna di queste strutture ha, da circa un decennio e con implementazioni successive, alcuni **obblighi di comunicazione** che riguardano le generalità ed altri dati relativi alla permanenza degli alloggiati alla Polizia di Stato (ragioni di sicurezza) e, indicativamente, dei periodi di apertura e

chiusura dell'attività, dei prezzi minimi e massimi applicati e dei servizi offerti all'Istat (finalità di tipo statistico) e alla Regione (finalità di monitoraggio a scopo amministrativo e di verifica).

BOX 7 – ALCUNE DELLE SANZIONI AMMINISTRATIVE VIGENTI PER LE STRUTTURE O ATTIVITÀ RICETTIVE IRREGOLARI NELLA REGIONE LAZIO *

- L'esercizio di un'attività ricettiva in violazione di quanto stabilito dall'articolo 26 della legge regionale n°13/2007 e ss. mm. è soggetto a sanzione amministrativa da 5.000 a 20.000,00 euro e all'immediata chiusura dell'attività (tale sanzione non si applica agli alloggi ad uso turistico in quanto non sono “strutture ricettive” e non sono attività abilitate con SCIA, ma con la sola comunicazione);
- L'inosservanza delle disposizioni in materia di classificazione, da parte delle strutture ricettive soggette alla stessa, comporta la sanzione amministrativa da 1.000 a 5.000 euro (tale sanzione non si applica agli alloggi ad uso turistico in quanto non sono “strutture ricettive” e non sono soggetti a classificazione);
- La mancata esposizione da parte delle strutture ricettive del segno distintivo di classificazione, comporta la sanzione amministrativa da 500 a 2.000 euro (tale sanzione non si applica agli alloggi ad uso turistico in quanto non sono “strutture ricettive” e non sono soggetti a classificazione);
- La mancata esposizione da parte delle strutture ricettive dell'apposito cartello indicante il percorso antincendio comporta la sanzione amministrativa da 500 a 2.000 euro (tale sanzione non si applica agli alloggi ad uso turistico in quanto non rientrano tra le “strutture ricettive” e non sono soggetti ai controlli di prevenzione incendi);
- La mancata indicazione da parte delle strutture ricettive e degli alloggi per uso turistico, nelle comunicazioni inerenti l'offerta e la promozione dei servizi all'utenza, dell'apposito codice identificativo, come definito nei regolamenti di cui all'articolo 56, comporta la sanzione amministrativa da 500 a 5.000 euro;
- L'attribuzione alla propria struttura ricettiva con scritti, stampati ovvero pubblicamente con ogni altro mezzo di un requisito o di una denominazione non corrispondente a quella indicata nella SCIA o di una classificazione diversa da quella di cui all'articolo 25, comma 2 è soggetta alla sanzione amministrativa da 1.000 a 5.000 euro (tale sanzione non si applica agli alloggi ad uso turistico in quanto non sono “strutture ricettive”);
- La mancata esposizione da parte delle strutture ricettive dei prezzi praticati ai sensi dell'articolo 29, commi 1 e 5 comporta l'applicazione della sanzione amministrativa da 500 a 2.000 euro (tale sanzione non si applica agli alloggi ad uso turistico in quanto non sono “strutture ricettive”);
- L'applicazione da parte delle strutture ricettive di prezzi difformi da quelli esposti comporta la sanzione amministrativa da 1.000 a 10.000 euro (tale sanzione non si applica agli alloggi ad uso turistico in quanto non sono “strutture ricettive”);
- La dotazione, in modo permanente, nelle strutture ricettive, escluse quelle all'aria aperta, di un numero di posti letto superiore a quello indicato nella SCIA è soggetta alla sanzione amministrativa da 500 a 2.000 euro per ogni posto letto in più (tale sanzione non si applica agli alloggi ad uso turistico in quanto non sono “strutture ricettive”);
- La mancata osservanza, da parte delle strutture ricettive alberghiere, dell'obbligo di rimuovere il posto letto aggiunto alla partenza del cliente è soggetta alla sanzione amministrativa da 500 a 1.500 euro (tale sanzione non si applica agli alloggi ad uso turistico in quanto non sono “strutture ricettive”);
- La mancata comunicazione del movimento degli ospiti ai sensi dell'articolo 28 da parte delle strutture ricettive e degli alloggi per uso turistico comporta la sanzione amministrativa da 1.000 a 2.000 euro;
- La mancata comunicazione ai comuni, ai sensi dell'articolo 28, comma 1 ter, comporta la sanzione amministrativa da 500,00 a 2.000,00 euro (questa sanzione è specifica per gli alloggi per uso turistico che omettono la comunicazione al comune).

* Le sanzioni amministrative sono quelle previste dall'art.31 della L.R. n. 13/2007 e ss.mm., modificata da ultimo nella L. R. n. 8/2022.

6.3. LA NORMATIVA DEL COMUNE DI ROMA

Il Comune di Roma ha istituito il SUAR (Sportello Unico per le Attività Ricettive) del Dipartimento Turismo - Formazione e Lavoro per assistere ed orientare l'imprenditore del settore turistico in tutto il percorso amministrativo per l'attivazione delle strutture ricettive alberghiere ed extra-alberghiere⁴⁸. Per avviare un'attività ricettiva si deve trasmettere, esclusivamente in via telematica, al SUAR una Segnalazione Certificata di Inizio Attività (SCIA) corredata degli atti e delle dichiarazioni che dimostrano il possesso dei requisiti funzionali e strutturali necessari per lo svolgimento dell'attività ricettiva⁴⁹.

6.3.1. TIPOLOGIE DELLE STRUTTURE EXTRA ALBERGHIERE NEL COMUNE DI ROMA

Le tipologie di strutture extra-alberghiere ricondotte all'attività di affitto breve ricalcano quelle previste dalla normativa regionale, per le quali specifichiamo di seguito (oltre ai requisiti già elencati al par. 6.2) alcune caratteristiche:

- **Case e appartamenti per vacanze:** sono strutture destinate ad abitazione ed arredate, da destinare ad uso dei turisti, collocate in uno o più stabili ubicati nel medesimo territorio comunale e gestite in forma non imprenditoriale o imprenditoriale. **La gestione in forma imprenditoriale è comunque obbligatoria nel caso in cui il numero di case e appartamenti per vacanze sia pari o superiore a tre.** Le case e gli appartamenti per vacanze sono prive sia di servizi centralizzati che di somministrazione di alimenti e bevande e al loro interno non possono esservi persone residenti né domiciliate. Le case e appartamenti per vacanza sono classificati nella 1^a e 2^a categoria. Il proprietario/gestore di una Casa vacanza è tenuto, prima dell'avvio della nuova attività, a dare comunicazione all'Amministratore del condominio in cui questa avrà luogo.
- **Bed and breakfast:** i Bed & Breakfast (B&B) **sono strutture situate in immobili** che erogano ospitalità e servizio di prima colazione, dotate di un soggiorno con annesso angolo cottura o cucina, ed aventi un massimo di tre camere da destinare agli ospiti con un totale massimo consentito di posti letto non superiore complessivamente a 8. **Il titolare o il gestore deve avere la residenza nella struttura e si riserva una camera da letto all'interno della stessa.** I B&B sono classificati con categoria unica. Il proprietario/gestore di un B&B è tenuto, prima dell'avvio della nuova attività, a dare comunicazione all'Amministratore del condominio in cui questa avrà luogo.
- **Alloggi ad uso turistico:** la loro ricettività e caratteristiche tecnico-edilizie sono quelle previste dal Regolamento Regione Lazio n. 14 del 16 giugno 2017, non avendo il Comune prodotto in merito definizioni specifiche. Ne consegue la **insufficiente determinazione delle caratteristiche degli alloggi per uso turistico di cui si è già detto.**
- **Guest House o Affittacamere:** sono strutture situate in immobili gestite in forma imprenditoriale dove vengono forniti servizi di alloggio ed eventualmente servizi

⁴⁸ www.comune.roma.it/web/it/scheda-servizi.page?contentId=INF546020

⁴⁹ www.comune.roma.it/web/it/scheda-servizi.page?contentId=INF123012

complementari. Sono composte da un massimo di sei camere ubicate in non più di due appartamenti ammobiliati di uno stesso stabile ed accessibile dal medesimo ingresso su strada e sono dotate di un soggiorno, di una cucina o di un angolo cottura annesso al soggiorno. La classificazione di tali esercizi varia dalla 1^a alla 3^a categoria. Il proprietario/gestore di una di queste attività è tenuto, prima dell'avvio della nuova attività, a dare comunicazione all'Amministratore del condominio in cui questa avrà luogo

- **Ostelli per la gioventù:** sono strutture attrezzate, **gestite in forma non imprenditoriale**, finalizzate ad offrire soggiorno e pernottamento, per periodi limitati e non superiori a 60 giorni continuativi, a giovani, a gruppi di giovani ed eventuali loro accompagnatori. Negli ostelli possono essere ospitati anche altri soggetti con finalità di turismo sociale, culturale, sportivo e religioso. Gli ostelli possono essere gestiti da enti pubblici, enti di carattere morale o religioso, cooperative sociali e associazioni operanti senza scopo di lucro nel campo del turismo sociale e giovanile.
- **Hostel o Ostelli:** sono strutture attrezzate, **gestite in forma imprenditoriale**, finalizzate ad offrire il soggiorno ed il pernottamento a famiglie o a gruppi di turisti e sono dotate di spazi comuni aventi servizi maggiormente attrezzati rispetto a quelli offerti dagli ostelli della gioventù. Il soggiorno ed il pernottamento offerto non possono superare i 60 giorni continuativi.
- **Case per ferie:** sono strutture gestite, al di fuori dei normali canali commerciali e promozionali, da **enti pubblici o privati, o da associazioni e organismi operanti statutariamente senza fine di lucro** con lo scopo di conseguire finalità sociali, culturali, educative, assistenziali, religiose o sportive. Le case per ferie sono arredate per fornire un soggiorno temporaneo a gruppi o a soggetti singoli, compresi i dipendenti delle aziende ed i relativi familiari. Tali strutture sono altresì destinate a centri vacanze per minori, colonie o case religiose di ospitalità. Non rientrano nella tipologia suddetta le case di convivenza religiosa e le tipologie ricettive disciplinate dalla normativa regionale sull'assistenza ai malati e alle persone anziane.

7. CONCLUSIONI E PROPOSTE

Questo documento, come detto nel primo paragrafo, è **frutto di un lavoro di approfondimento che si è svolto nell'ambito del Comitato Rione Monti.**

Abbiamo inteso realizzarlo per dare consistenza a una collaborazione fattiva con le altre realtà locali (Associazioni e Comitati) attive in Italia per la definizione e il varo di una **Legge nazionale** di contrasto al dilagare degli affitti brevi nelle città (o porzioni di città) ad alta tensione abitativa e/o nelle città e centri storici delle grandi città.

Gli studi, le esperienze europee, la normativa nazionale e locale che abbiamo consultato e analizzato in questi mesi sono largamente riportati in questo lavoro, che è stato concepito anche come primo passo concreto dell'intenzione di **coagulare intorno alla nostra iniziativa le realtà**

romane interessate ad approfondire con noi l’argomento e a contenere un fenomeno tanto dannoso per gli equilibri e la vivibilità cittadina.

Ma l’abbiamo fatto anche, o soprattutto, allo scopo di avviare un **dialogo costruttivo con le istituzioni locali** (Campidoglio e 1 Municipio) e la **Regione Lazio** che porti alla **definizione di nuove regole e di controlli più stringenti** atti a contenere e ridimensionare in tempi brevi il fenomeno nelle aree romane più centrali e già sature.

La formulazione delle **proposte** che seguono deriva dagli approfondimenti svolti e riportati nei paragrafi precedenti di questo documento e, nondimeno, dalle riflessioni condivise in più di un’occasione all’interno del nostro Comitato. In questi mesi abbiamo accresciuto la nostra **conoscenza e consapevolezza** sulle dinamiche e implicazioni dell’**iperturismo**. Attitudini che vorremmo diffondere per sensibilizzare le Istituzioni e i cittadini su quanto questo fenomeno sia distante da quello originario dell’economia della condivisione, ed anche su quanto l’**overtourism** sia fenomeno diverso da quello cosiddetto di gentrificazione, provocando spopolamento e non sostituzione della residenzialità, e danni ai luoghi e agli equilibri urbani e mai una loro riqualificazione. Vorremmo anche promuovere consapevolezza sulla **gravità del ritardo accumulato dall’Italia** in ambiti tanto delicati per la cura e la vivibilità dei suoi luoghi più preziosi e la salvaguardia della sua immagine nel mondo, tanto più considerando la gamma e l’efficacia (pur nelle difficoltà) degli **interventi di contenimento diffusamente adottati** in numerose realtà nazionali e cittadine europee.

7.1 PROPOSTE

Gli **obiettivi della nostra azione** sono tarati sui tre diversi scenari d’intervento oggi ravvisabili in Italia, nel Lazio e a Roma, e su una conseguente diversa scansione temporale. In concreto si tratta di:

- I. **varo di una Legge nazionale di regolamentazione degli affitti brevi** (cfr. Box 5 nel documento). Per altro verso auspichiamo pertanto che il **Comune di Roma, il I Municipio e la Regione Lazio si facciano parte attiva**, rappresentando le esigenze dei cittadini e al pari di altre Regioni e Comuni italiani, nel promuovere con ogni mezzo a loro disposizione, l’azione parlamentare anche – e non esclusivamente – sottolineando con sempre maggiore incisività il proprio **interesse e le potenzialità del Comune di Roma nel portare avanti l’azione montante di numerosi sindaci** per il varo di una Legge nazionale di regolamentazione degli affitti brevi, tale da colmare il vuoto legislativo oggi presente in Italia⁵⁰.

⁵⁰ Sono 12, fra cui il Sindaco Gualtieri di Roma, i sindaci che hanno chiesto al Governo un intervento di regolamentazione per il contenimento degli affitti brevi (cfr. Bison L., “Ostaggi di Airbnb: 12 sindaci chiedono una legge sugli affitti”, Il Fatto quotidiano, Radar, 11 aprile 2023). Oltre a questo encomiabile tipo d’iniziativa, che però sembra impattare con resistenze, tempi lunghi e forse il parere avverso della Ministra del turismo Daniela Santanchè, la Giunta capitolina romana ha intanto – come più volte ribadito nel documento - l’opportunità di varare iniziative autonome per le porzioni di territorio sature secondo quanto previsto dalla Legge regionale del Lazio n. 8 del 24 maggio 2022.

- II. Giungere all'elaborazione e adozione a livello cittadino di un **Regolamento per le aree di Roma particolarmente colpite da iperturismo**, considerato lo spiraglio di opportunità offerto dalla Legge di riforma del sistema turistico del Lazio n. 8 del 24 maggio 2022.
- III. Definire e varare, nelle more di questi processi, **misure immediate e concrete per il contenimento delle attività di affitto breve coerenti con quello che sarà il profilo dei criteri generali d'operatività delle strutture extralberghiere che verranno definiti nel Regolamento**. Questo presupporrà una serie di **azioni, anche intermedie, conoscitive e programmatiche** su vari versanti disciplinari, a partire da un effettivo censimento delle attività di affitto breve operanti nel Centro storico di Roma, sulla base del quale procedere a elaborare indici di saturazione turistica, definire criteri di proporzionalità fra numero di residenti e numero di affitti brevi, stabilire modalità di contingentamento per le aree a maggior saturazione turistica. Si suppone che questo potrà essere realizzato con la **collaborazione di Università, centri di ricerca, associazioni professionali e - non da ultimo - avvalendosi del dialogo e del confronto con la cittadinanza e le sue associazioni più attive**.

In relazione a agli obiettivi II e III (Regolamento e definizione di misure immediate) i provvedimenti che si ritengono più specifici e urgenti, da anticipare nei tempi più brevi sono:

- **Immissione di una procedura di autorizzazione/licenza per tutte le attività di affitto breve di tipo professionale** sul modello di quanto introdotto in numerose città europee.
- **Riduzione ad uno (1) del numero massimo di appartamenti gestibili in regime privato, quindi da parte di persona fisica**, prevedendo per questi anche la fissazione di un **tetto annuo** massimo di giornate consentite per l'esercizio.

La combinazione dei due punti sopra esposti comporterà per tutte le strutture i cui proprietari (o intermediari per essi) gestiscono come affitto breve più di un appartamento il superamento in tempi ravvicinati del regime oggi vigente basato sull'autodichiarazione tramite SCIA (e documentazioni allegate) lasciando in vigore il regime di autocertificazione esclusivamente per le attività private finalizzate all'integrazione del reddito e – stanti le nostre proposte – per proprietà e/o la gestione in affitto breve di un solo appartamento.

- **Definizione dei requisiti e delle caratteristiche, oggi assenti e da colmare, per la tipologia degli "Alloggi ad uso turistico"**, riportandoli, nei tempi più brevi, in un necessario quadro di requisiti, regole e relative sanzioni.
- **Introduzione dell'obbligo di cambio di destinazione d'uso** delle abitazioni destinate a locazione breve di tipo turistico per le strutture che abbiano caratteristiche d'impresa (in riferimento al n. di locazioni brevi che superino il numero di uno).
- **Definizione di una quota massima di locazioni brevi consentite in un unico stabile**. Questa quota non dovrebbe mai superare le 2 unità e comunque, per gli stabili di piccole dimensioni (fino a 15 appartamenti) mai superare il 10% del totale di quelli presenti nell'immobile. Per questo tipo di restrizione (così come per altre da definirsi) avrebbero la priorità e maggiore possibilità d'esercizio le attività non professionali.

Nel novero delle misure specifiche e urgenti è da considerare con forza l'**introduzione a vasto raggio di controlli ex ante**, prevedendo che il **rilascio dell'autorizzazione condizionato all'esito del controllo della congruità** della struttura che si intende adibire a locazione breve con le attuali regole vigenti sia di tipo strutturale, per quanto attiene il PGR, sia di quelle afferenti ad alcune strutture extralberghiere (es. effettiva residenza del proprietario e suo spazio abitativo negli appartamenti locati come B&B etc.).

E' inoltre da prevedere il **rafforzamento dei controlli ex post, a partire dall'implementazione e pieno utilizzo della Banca dati regionale**.

Come già menzionato alla nota n. 43 di questo documento, i soggetti che offrono ospitalità attraverso alloggi per uso turistico abilitati ai sensi dell'art. 12 bis del regolamento regionale n°8/2017 e ss. mm. hanno l'obbligo di acquisire il Codice Identificativo Regionale (CIR) e **la Regione Lazio, in anticipo rispetto ad altre Regioni e a quanto previsto a livello nazionale, ha realizzato una banca dati per strutture ricettive extralberghiere e per alloggi per uso turistico dal 2017**⁵¹. Tale Banca dati si sarebbe dovuta istituire presso l'Agenzia regionale del Turismo, soppressa poi dalla legge regionale n. 8/2022, art. 10, che ne ha trasferito le funzioni alla Direzione Regionale competente in materia di turismo. Quest'ultima avrebbe dovuto costituire detta banca dati entro il 27 maggio 2022. Si ritiene che la **Banca dati costituisca uno strumento fondamentale di controllo** per garantire le finalità che si è giustamente prefissata la Regione.

In tal senso riteniamo che essa **debba configurarsi come piattaforma informatica avente architettura web based**, con accesso da qualsiasi postazione dotata di collegamento internet, con interoperabilità dati verso altri sistemi informatici. Su tale piattaforma dovrebbero essere caricati, da parte degli Enti preposti i dati relativi:

- All'**autorizzazione** (o SCIA) d'inizio attività (proprietari, numero posti letto, dati catastali, numero e caratteristiche stanze, bagni ecc.)
- Alla **denuncia** degli ospiti presso le autorità di polizia (numero ospiti);
- Alla **comunicazione** da parte delle piattaforme *on line* di intermediazione turistica (Airbnb ecc...) all'Agenzia delle entrate dei dati di cui all'art. 4 D.L. 50/2017 convertito nella legge n. 96/2017, come legittimato dalla Corte di giustizia europea (dati catastali, codici fiscali locatori, redditi percepiti);
- Alle ulteriori **comunicazioni** previste dalla legge;
- Alle **perizie asseverate** di controllo sul mantenimento degli standard di sicurezza, di cui appreso.

La piattaforma dovrebbe a nostro avviso elaborare i dati ricevuti, incrociandoli, e segnalare automaticamente le eventuali incongruenze, facendo così scattare interventi di controllo e l'eventuale applicazione delle previste sanzioni pecuniarie e di sospensione/chiusura dell'attività.

⁵¹ Si rammenta anche che il Regolamento Regione Lazio n. 14/2017 (e successive modificazioni e integrazioni) all'art. 1 comma 4 ha previsto l'adozione di una banca dati *“al fine di assicurare la tutela del turista, favorire la sicurezza del territorio e contrastare forme irregolari di ospitalità”*.

Si ha motivo di ritenere che una consistente percentuale di immobili, soprattutto se gestiti da società di servizi, non abbia i requisiti minimi abitativi previsti dalle norme. Immobili, come osservato nel Box 3 di questo documento, trasformati tramite frazionamenti e/o cambi illegittimi di destinazioni d'uso, possono finire per disporre di condizioni di illuminazione e ventilazione naturale insufficienti ed essere utilizzati per un numero di ospiti superiore a quanto dichiarato: è sufficiente visitare la piattaforma di Airbnb per constatare come quasi mai vengano offerte soluzioni abitative con tre stanze o più. Inoltre gli immobili dati in locazione breve possono essere trasformati nel tempo, per un ulteriore loro sfruttamento: si ritiene pertanto necessario che periodicamente (es. ogni 2 anni) sia verificato da parte di un tecnico abilitato il mantenimento dell'idoneità del bene alla locazione (così come da perizia asseverata allegata alla domanda di licenza) soprattutto in ordine alla disposizione e numero delle stanze, dei bagni, regolarità dei controlli periodici (caldaie, impianto gas, estintori ecc.), mantenimento della idoneità statica dell'immobile, assenza di modifiche strutturali non autorizzate, condizioni di salubrità adeguate e conseguente mantenimento dell'abitabilità. Si tratta chiaramente di verifiche ricorrenti che si rendono necessarie anche, o soprattutto, ai fini della sicurezza degli edifici che, tra l'altro, in Centro storico hanno spesso solai in legno o in travi di ferro, entrambi con resistenza al fuoco bassissima.

Per quanto sopra esposto si ritiene necessario che da parte del proprietario dell'immobile sia stipulata apposita **assicurazione** per l'attività recettiva, da definirsi quantitativamente col numero massimo ospiti, dati catastali ecc. da caricarsi sulla piattaforma da parte delle compagnie assicurative.

Si sottolinea che il caricamento ed incrocio dati non impegnerebbe alcuna risorsa delle pubbliche amministrazioni, che interverrebbero, se necessario, solo a valle di una eventuale segnalazione automatica; nel qual caso è prevedibile che i relativi costi siano sostenibili dagli introiti delle sanzioni comminate per le irregolarità riscontrate.

Infine, oltre ai controlli ex post da remoto, dato il numero esorbitante di esercizi in essere e quello prevedibilmente in forte crescita in vista del Giubileo 2025, si richiede la definizione di un **sistema di controlli imponente**⁵² che preveda:

- l'istituzione di una **task-force** dedicata, in grado di intervenire in tempi brevi ed efficacemente sulle situazioni di irregolarità denunciate sui siti già attivi o tramite altro tipo di segnalazioni/esposti
- l'attivazione di un **numero verde di pronto intervento** attivo h 24 collegato a una centrale operativa dedicata alle situazioni urgenti, in cui si verificano schiamazzi, disturbi diurni e

⁵² Secondo quanto recentemente dichiarato dall'Assessore capitolino al turismo Onorato, la Polizia municipale nel 2022 ha effettuato 1.897 accertamenti (Caponetti R., "Massimo due B&b per condominio contro l'iperturismo servono regole", in "La Repubblica" cit., 12 aprile 2023). Difficile stabilire una percentuale dei controlli effettuati rispetto alle strutture extralberghiere operanti, ma certo il dato – lodevole nel suo incremento e intenzionalità – risulta obiettivamente scoraggiante se si pensa che nel 2021 la sola Airbnb offriva 19.500 locazioni, che l'incremento annuo stimato per questa piattaforma è del 30%; che oltre Airbnb le piattaforme attive sono numerose altre e che il tasso di illegalità sulle medesime sembrerebbe essere ancora molto elevato.

notturni, rischio di incolumità personale e fisica per i residenti dei condomini in cui tali strutture extralberghiere operano.