

Contributo Airbnb alla delega al Governo in materia di turismo

Audizione 4 giugno 2019 - X Commissione (Attività Produttive, Commercio e Turismo)

Camera dei Deputati

Airbnb in Italia

Airbnb è una piattaforma digitale turistica, di annunci di alloggi e strutture ricettive, disponibile in 191 Paesi, che permette a milioni di persone di viaggiare in maniera unica, offrendo agli italiani la possibilità di condividere i propri spazi, la propria cultura e di generare nuove forme di reddito, tanto nelle grandi città quanto nei piccoli borghi.

L'Italia è il quinto mercato al mondo per Airbnb, con oltre 220 mila proprietari di casa che utilizzano il portale, con oltre cinque milioni di abitazioni sfitte (Istat, censimento 2011), Airbnb consente di mettere a reddito l'enorme patrimonio abitativo, che altrimenti rischierebbe di rimanere inutilizzato o sottoutilizzato. Nel 2018, Airbnb ha registrato 9.6 milioni di arrivi, con una permanenza media di 3,6 notti. A partire da giugno 2017, ci siamo impegnati a raccogliere l'imposta di soggiorno, ad oggi la raccogliamo in 22 città italiane riversando oltre €20 milioni alle stesse.

È noto da tempo, inoltre, **l'impegno di Airbnb per le aree interne**, grazie alla migliore distribuzione dei flussi turistici che Airbnb consente in località meno servite dall'ospitalità tradizionale. Nel 2017, in collaborazione con il MIBACT, Airbnb ha avviato il progetto *Borghi italiani*, attraverso il quale sono state promesse realtà bellissime ma ancora sconosciute al resto del mondo. Da un anno a questa parte, abbiamo anche creato una sezione sul nostro sito dedicata al turismo esperienziale, per consentire ai viaggiatori di vivere esperienze di viaggio autentiche e sostenibili.

Delega al Governo in materia di turismo

Airbnb accoglie positivamente l'iniziativa della delega al governo in materia di turismo come opportunità di riordino e armonizzazione del settore. Anche in seguito al trasferimento delle competenze sul turismo alle Regioni nel 2001, noi operatori ci siamo ritrovati a operare in un mercato frammentato, a dover interloquire con quattro livelli amministrativi (comuni, province, regioni, Stato), e a dover lavorare nell'incertezza dovuta ai numerosi conflitti Stato-Regioni in materia di turismo.



L'armonizzazione della legislazione nazionale è fondamentale per favorire lo sviluppo del turismo e gli investimenti nel Paese. Nonostante gli ovvi limiti dati dal riparto costituzionale di competenze, esperti interlocutori hanno identificato uno strumento grazie al quale lo Stato potrà mettere ordine: la chiamata in sussidiarietà. Tale misura richiederebbe un accordo quadro tra lo Stato e la Conferenza Stato-Regioni, secondo il principio di leale collaborazione.

Auspichiamo che ogni iniziativa del Governo e della PA in materia di regolamentazione delle attività ricettive e del turismo esperienziale sia orientata a liberare potenziale di operatori e persone, riconoscendo la progressiva diffusione e democratizzazione del comparto e aprendo dunque il mercato a chiunque voglia portare novità, innovazione, cultura ai cittadini temporanei che sceglieranno l'Italia in futuro.

Confidiamo e crediamo che il Governo voglia conseguire risultati di crescita economica e digitalizzazione del Paese e che non voglia con il prospettato intervento normativo rischiare invece di soffocare il potenziale che, come la community di Airbnb testimonia quotidianamente, gli Italiani possiedono e possono comunicare al Mondo in un contesto di progressivo inasprimento della concorrenza con altri Paesi del nord Africa e del Mediterraneo.

Nell'attuale scenario, le piattaforme tecnologiche, come Airbnb, offrono un'enorme possibilità di espansione ed apertura del mercato turistico, attraverso servizi digitali affidabili, facilmente accessibili e fruibili, spesso gratuiti e di immediato accesso a livello globale. Questi meccanismi, oltre ad incentivare virtuosismi locali e a tutelare il consumatore, consentono anche una più rapida ed efficace azione di controllo da parte dell'Amministrazione del settore turismo che sarebbe altrimenti molto più complessa e laboriosa nel mondo dell'offline.

Le nostre proposte

Nello spirito di semplificazione e innovazione di questa legge delega, abbiamo sviluppato quattro proposte principali che mirano a favorire la crescita e la digitalizzazione dell'industria turistica del Paese:

1. **L'adozione di una classificazione delle strutture ricettive unica nazionale**
2. **L'istituzione di un portale unico per la raccolta dei dati,** superando l'attuale moltiplicazione degli adempimenti
3. **La creazione di un codice identificativo nazionale per le strutture ricettive,** che superi i codici regionali esistenti

4. La riorganizzazione della disciplina delle professioni turistiche

1. Una classificazione unica nazionale

È necessaria una classificazione unica delle strutture ricettive a livello nazionale.

Uno studio recentemente condotto dall'Università Bocconi¹ ha identificato oltre 40 diverse definizioni di strutture ricettive e altrettanti criteri per definire le medesime forme di ospitalità (es. una casa vacanza ha ben 15 definizioni diverse in tutta Italia; un B&B ben 21!). Questo rende più difficile la comprensione della normativa applicabile alle strutture extralberghiere, scoraggiando i proprietari a mettere a disposizione i loro beni.

Una semplificazione nella classificazione incentiverebbe anche la legalità, facilitando il controllo dell'offerta ricettiva da parte delle Autorità, grazie alla maggiore trasparenza. La differenza di classificazione, inoltre, moltiplica gli adempimenti burocratici per quelle imprese turistiche che volessero investire in più Regioni.

A questo proposito, è importante garantire che le Regioni possano tenere conto delle peculiarità tipiche del proprio territorio e delle comunità locali ivi stabilite. Tuttavia, in un'ottica di semplificazione amministrativa, occorrerà introdurre **una classificazione base omogenea per tutte le strutture adibite a ricezione di turisti**, che favorisca un facile ed esteso accesso al mercato per i proprietari o gestori di una casa. Al fine di tutelare l'identità locale, si potrebbe - a seguito della prima registrazione - ipotizzare una classificazione territoriale facoltativa, a cui accedere solo riscontrando alcuni particolari requisiti aggiuntivi. Non sparirebbero dunque le "foresterie lombarde", i "rifugi alpini" o le "domo" sarde, ma sarebbero delle qualifiche ulteriori e facoltative: nell'attuale assetto, invece, la classificazione crea una barriera all'ingresso (metri quadri minimi, luce delle finestre, numero di posate nei cassetti...), oltre ad essere disomogenea in tutto il Paese. Questa ristrutturazione risponderebbe anche alle esigenze di turisti e visitatori, i quali, per nostra pluriennale esperienza, non effettuano una prenotazione di un alloggio sulla scorta della classificazione dell'alloggio, che non conoscono: la scelta oggi, in un turismo online e democratizzato in cui è il viaggiatore al centro (e non più la struttura ricettiva) si basa sulla reputazione acquisita online e su criteri che il mercato disegna nel corso del tempo.

Rispetto alla possibilità di differenziare gli operatori occasionali da quelli non occasionali, sulla base di un mero tetto ai pernottamenti (es. 90 giorni annui), riteniamo che tale approccio crei

¹ O. Pollicino, V. Lubello (2019) Turismo "digitale" e Costituzione. Spunti per un'armonizzazione della materia - Università Bocconi

un grave rischio di detrimento per lo sviluppo del settore, possa incidere negativamente sulle dinamiche di mercato e da ultimo limitare la scelta e i diritti dei consumatori. Si tratterebbe di un'impostazione in contrasto con i principi di libera concorrenza e con i correlati principi di parità di trattamento e non discriminazione, come sancito dal TAR Lazio², su stimolo dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. Il limite temporale è stato in pochi casi applicato all'estero, senza successo e in specifici contesti urbani.

Estendere un limite meramente temporale a tutte le città italiane costituirebbe un approccio controproducente, specialmente per i piccoli borghi e per i mercati stagionali che cercano disperatamente la “coda lunga” del turismo, e nei quali invece l'offerta si concentrerebbe gioco-forza in alta stagione, sparendo dunque nei periodi più utili per la crescita delle economie locali.

Si ritiene invece ci si debba concentrare su **criteri connessi al numero di proprietà** destinate a ricettività o al reddito dalle stesse generato. In un Paese straordinario e peculiare come il nostro, nel caso in cui si vogliano introdurre delle soglie, è necessario che queste riscontrino la cultura locale. In questo spirito, distinguere chi affitta due case (tipicamente, la propria prima casa e una casa di famiglia / di vacanza) da chi ne gestisce tre o più, al fine di identificare un'attività organizzata - o imprenditoriale - è in linea con la realtà delle famiglie italiane che, come sappiamo, sono nell'80% dei casi proprietari di uno o due immobili, nel solco della tradizione dell'investimento immobiliare e dell'individuazione della casa come bene rifugio.

2. Un portale unico per la raccolta dei dati

È importante istituire un portale unico che semplifichi gli adempimenti burocratici delle strutture ricettive attraverso una comunicazione unica di inizio attività. È necessario unire su un'unica interfaccia tutti gli adempimenti esistenti, includendo:

- La registrazione dell'alloggio ai fini Comunali e Regionali, idealmente tramite comunicazione semplificata sulla scorta di quanto già accade in alcune Regioni
- la comunicazione al Portale Alloggiati del Ministero dell'Interno,
- la dichiarazione dei statistici, oggi gestiti dalle alle Province e destinati all'ISTAT,
- Le comunicazioni dei numeri relativi all'imposta di soggiorno nei comuni.

Tale proposta è stata anche avanzata dallo studio già citato dell'Università Bocconi e semplificherebbe notevolmente l'adempimento degli obblighi burocratici per chi offre

² Sentenza TAR del Lazio su ricorso n. 586 2016 - [link](#)



alloggi, facilitando in particolare quegli utenti occasionali, ad oggi scoraggiati, che metterebbero a disposizione la loro abitazione durante grandi eventi quali le Olimpiadi, Salone del Mobile, concerti, festival, in cui l'offerta alternativa di Airbnb permette di evitare il consumo di suolo da parte di nuovi edifici che rischierebbero di rimanere inutilizzati dopo l'evento.

Già oggi assistiamo alla nascita di progetti di semplificazione della Pubblica Amministrazione, come il Punto Unico di Accesso³ presso la Presidenza del Consiglio ovvero **il recente lancio del nuovo “Portale Unico” a cura del MIBAC con il supporto da parte del Team per la Trasformazione Digitale presso la Presidenza del Consiglio** che va nella direzione da noi auspicata di semplificazione della relazione tra cittadino e Pubblica Amministrazione online, lo stesso che suggeriamo al Governo di adottare per la digitalizzazione degli adempimenti in ambito turistico.

Tale portale dovrebbe essere in grado di trasmettere i dati acquisiti dal cittadino, se necessario in forma aggregata e anonima, a tutte le Istituzioni interessate, sia a livello regionale che comunale, con vantaggi immediati per il cittadino, che avrebbe la certezza di “essere in regola”, e per la Pubblica Amministrazione, consentendo il monitoraggio dei flussi turistici in tempo reale, il controllo degli alloggiati, la registrazione degli alloggi, e potenzialmente i tributi del caso.

3. Dalla Comunicazione Unica al codice identificativo nazionale per la ricettività

Airbnb supporta la proposta del Ministro delle Politiche Agricole Alimentari, Forestali e del Turismo, Gian Marco Centinaio, di creare un codice identificativo nazionale (CIN), che sia unico per tutte le strutture ricettive. Tuttavia, il punto chiave, fondamentale per il successo dello strumento e per garantire crescita sostenibile del turismo nella legalità, è che tale identificativo si configuri come risultato del processo sub-2 sopra: sì, dunque, al codice unico, nella misura in cui sia il risultato del processo di Comunicazione Unica. Tale parallelismo è cruciale per evitare che il rilascio dello stesso si aggiunga ai vari adempimenti regionali già presenti oggi o addirittura ai vari codici regionali!

È necessario evitare a tutti i costi il moltiplicarsi di più codici in quanto, da un lato, gli utenti si troverebbero disorientati e, dall'altro, le autorità avrebbero maggiori difficoltà nell'esecuzione dei controlli. Dal punto di vista giuridico si rischierebbe di violare apertamente un principio

³ Di cui all'art. 64bis del Codice dell'Amministrazione Digitale.

cruciale che prevede il divieto, stabilito dal Codice per le Amministrazioni Digitali, per la Pubblica Amministrazione di richiedere ai cittadini più volte i propri dati per le medesime finalità.

In questi mesi, assieme alle altre piattaforme turistiche digitali (Booking.com, Expedia, HomeAway parte di Expedia Group e Tripadvisor), abbiamo elaborato un documento che individua alcuni criteri essenziali per la realizzazione del CIN, tra questi:

- **Facile da ottenere** - è necessario prevedere una procedura semplice e immediata di registrazione *online*, che rilasci il codice automaticamente all'utente dopo l'inserimento dei dati richiesti.
- **Unico per tutta la ricettività** - il CIN deve essere applicato a tutte le forme di ricettività, sia che l'attività sia svolta in forma imprenditoriale, sia occasionale.
- **Valido per tutti gli adempimenti** - deve poter essere utilizzato dal gestore dell'alloggio per espletare tutti i suoi doveri burocratici locali e regionali, per questo riteniamo che il Portale Alloggiati del Ministero dell'Interno possa essere la sede più indicata per il rilascio del codice.
- **Obbligatorio anche per l'offline** - I CIN deve essere pubblicato obbligatoriamente su qualsiasi forma di diffusione di un annuncio, *online* e *offline*, ivi incluse le agenzie immobiliari.
- **Con un adeguato periodo di transizione** - per consentire alle piattaforme e agli utenti di adeguarsi correttamente alla normativa, è necessaria la predisposizione di un congruo periodo di transizione.

Il governo portoghese, lo scorso anno, ha introdotto un sistema efficace per l'implementazione di un codice identificativo nazionale, che prevede **un processo semplificato per il rilascio istantaneo del codice, direttamente integrato con i portali**, in cui in assenza del codice, l'utente viene reindirizzato a un portale dedicato del governo portoghese, dove con pochi passaggi può ottenere il codice.

Le problematiche delle piattaforme digitali

È fondamentale, al fine di un efficace funzionamento del CIN, che la legge delega prenda in considerazione le necessità tecnologiche delle piattaforme turistiche digitali:

- Nell'attuale panorama normativo risulta **estremamente complesso per le piattaforme tecnologiche implementare un'interfaccia che sia al contempo facilmente fruibile da parte dei consumatori, come imposto dalla normativa di**

settore, e dall'altro che risponda alle complesse dinamiche di frammentazione normativa (in tema di classificazione e codici identificativi).

- Inoltre, come anche recentemente ribadito dall'Avvocato Generale della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Szpunar, **Airbnb costituisce un servizio della società dell'informazione e, in quanto tale, non è soggetto all'obbligo di preventivo controllo delle informazioni pubblicate sulla propria piattaforma dagli utenti che vi siano iscritti.** Snaturare il ruolo ed il funzionamento delle piattaforme, come la nostra, costituirebbe una misura ingiustificatamente sproporzionata e restrittiva della libertà economica.
- Airbnb è dunque disponibile a collaborare al fine di autorizzare esclusivamente la pubblicazione di annunci provvisti di un codice, a condizione che questo **obbligo sia applicato ugualmente a tutte le piattaforme e che le piattaforme non abbiano, per l'appunto, l'obbligo di monitorare e verificare preventivamente le informazioni rilasciate dagli utenti** (tale obbligo deve essere esercitato dalle Autorità competenti).

4. La disciplina delle professioni turistiche

Riteniamo importante introdurre e disciplinare le professioni turistiche, che devono essere armonizzate su tutto il territorio, nel rispetto delle varie professionalità. Ad oggi le licenze ed autorizzazioni sono bloccate, impedendo così l'ingresso nel mercato.

È necessario che la riforma stia al passo con i cambiamenti del turismo e con le nuove forme di sviluppo delle imprese, che permettono di aumentare i ricavi e di offrire un'esperienza unica al viaggiatore. Come condivisibilmente richiesto da CNA Turismo e Commercio, è necessario introdurre la **figura professionale dell'imprenditore operante nel settore del turismo esperienziale.**

Questa categoria per potersi sviluppare e crescere deve poter nascere con pochissimi vincoli all'ingresso e, nello spirito dell'art. 41 della Costituzione, deve permettere ai nuovi imprenditori di affacciarsi al turismo condividendo ciò che sanno fare di mestiere. Un artigiano o un professionista in regola devono poter aprire la loro bottega o condividere la propria competenza, senza avere il timore di che manchino autorizzazioni, o che vengano multati in quanto "guide abusive".

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato si è espressa⁴ in senso negativo rispetto all'attuale impianto regolamentare, che introduce restrizioni concorrenziali sul

⁴ <https://www.agcm.it/dotcmsDOC/bollettini/48-16.pdf>



mercato dei servizi professionali delle guide turistiche in Italia, ritenendo che le attuali restrizioni non soddisfino il requisito di proporzionalità, poiché non appaiono necessarie avuto riguardo ad obiettivi di interesse generale connessi alla protezione del patrimonio storico e artistico. Dunque l'esigenza di riforma del settore è sentita su vari livelli.

In Portogallo è stato introdotto il concetto di “animatore turistico”, una qualifica totalmente liberalizzata alla quale si accede immediatamente online con una semplice registrazione a un portale a cui consegue, in modo simile a quanto descritto sopra, il rilascio di un codice disponibile a tutti.

Conclusioni

- Auspichiamo che il Governo voglia utilizzare gli strumenti che ha a disposizione per il riordino del settore turistico - l'armonizzazione della legislazione nazionale è fondamentale per favorire lo sviluppo del turismo e gli investimenti nel Paese
- È importante istituire un portale unico che semplifichi gli adempimenti burocratici delle strutture ricettive, attraverso una comunicazione unica di inizio attività, ed istituire un codice unico che venga fornito in maniera facile ed immediata
- La delega al Governo in materia di turismo rappresenta l'opportunità per l'Italia di liberare il potenziale immenso del turismo sia per le case che per le professioni turistiche
- Airbnb vuole offrire la propria esperienza per contribuire al dibattito in materia, con questo obiettivo ci rendiamo disponibili a partecipare alla Conferenza Stato-Regioni
- Altri Paesi europei, come il Portogallo, hanno già messo in pratica quanto suggerito in questa nota, ci auspichiamo che l'Italia voglia seguire lo stesso percorso virtuoso