

AS1451 – DECRETO LEGGE 50/2017 - LOCAZIONE BREVE E OFFERTA TURISTICA

Roma, 24 novembre 2017

Presidente del Senato della Repubblica
Presidente della Camera dei Deputati
Ministro dell'Economia e delle Finanze
Direttore dell'Agenzia delle Entrate

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nell'esercizio dei poteri di cui all'articolo 21 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, nella sua adunanza del 15 novembre 2017, ha ritenuto opportuno svolgere le seguenti considerazioni in merito al potenziale impatto restrittivo della concorrenza discendente da alcune disposizioni del D.L. 24 aprile 2017, n. 50 convertito, con modificazioni, dalla Legge 21 giugno 2017, n. 96 recante "*Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo*".

In particolare, la normativa introdotta dall'articolo 4, commi 5 e 5-bis, del D.L. 50/2017, in tema di regime fiscale delle locazioni brevi¹, appare potenzialmente idonea ad alterare le dinamiche concorrenziali tra i diversi operatori, con possibili ricadute negative sui consumatori finali dei servizi di locazione breve (ovverosia sui conduttori), nella misura in cui impone ai soggetti che svolgono attività di intermediazione "*qualora incassino i canoni o i corrispettivi relativi ai contratti [di locazione breve], ovvero qualora intervengano nel pagamento dei predetti canoni o corrispettivi*" di operare "*in qualità di sostituto d'imposta*" una ritenuta del 21 per cento e provvedere al relativo versamento (comma 5) e, se si tratta di intermediari non residenti in Italia, privi di stabile organizzazione, anche di nominare un rappresentante fiscale, al fine di adempiere agli obblighi previsti dal medesimo articolo (comma 5 bis)².

Si premette che l'Autorità è pienamente consapevole che l'intervento del legislatore mira a realizzare un interesse pubblico di natura fiscale e a contrastare il fenomeno dell'evasione. Tuttavia l'introduzione dei suddetti obblighi non appare proporzionata rispetto al perseguimento di tali finalità, in quanto si ritiene che le stesse potrebbero essere perseguite altrettanto efficacemente con strumenti che non diano al contempo luogo a possibili distorsioni concorrenziali nell'ambito interessato. Tra l'altro, si evidenzia che la normativa in questione rappresenta, allo stato, un *unicum* nell'ambito del panorama europeo.

In particolare, si segnala che il predetto intervento normativo potrebbe scoraggiare, di fatto, l'offerta di forme di pagamento digitale da parte delle piattaforme che, come noto, hanno semplificato e al contempo incentivato le transazioni *online*, contribuendo a una generale crescita del sistema economico. In quest'ottica, l'intervento fiscale in esame appare suscettibile di alterare le dinamiche concorrenziali tra i gestori dei portali telematici, a discapito di coloro che adottano modelli di *business* fortemente caratterizzati dal ricorso a strumenti telematici di pagamento, che negli ultimi anni si sono affermati nel settore dell'economia digitale, risultando funzionali alla sua promozione e all'ampliamento della gamma e della qualità dei servizi offerti, nonché sullo sviluppo delle dinamiche competitive tra i vari gestori dei suddetti portali telematici.

L'obbligo fiscale inerente all'assunzione della qualità di sostituto d'imposta, infatti, rappresentando un ulteriore onere amministrativo non direttamente collegato con l'attività d'impresa svolta dagli operatori del settore, appare suscettibile di disincentivare gli intermediari dal mettere a disposizione dei conduttori forme di pagamento digitale sulle proprie piattaforme.

Peraltro, la messa a disposizione di tali forme di pagamento sulle piattaforme telematiche di alcuni importanti operatori del settore si accompagna alla predisposizione, sempre a favore dei conduttori, di una serie di garanzie commerciali che neutralizzano i rischi connessi alla perdita delle somme corrisposte ai locatori laddove il servizio intermediato non corrisponda con quello effettivamente offerto sulla piattaforma o dall'intermediario immobiliare. Il ricorso a forme di pagamento digitale tramite la piattaforma rafforza dunque la posizione del conduttore, in quanto il loro utilizzo nella conclusione a distanza di contratti di locazione breve consente l'accesso e la fruizione di ulteriori garanzie non previste dalla legge. Infatti, i conduttori che hanno eseguito il pagamento attraverso la piattaforma telematica, possono in un

¹ [Il comma 1 dell'art. 4 del D.L. 50/2017 definisce 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, ovvero soggetti che gestiscono portali telematici, mettendo in contatto persone in cerca di un immobile con persone che dispongono di unità immobiliari da locare*".]

² [Sul punto, si veda anche la circolare n. 24 del 12 ottobre 2017 dell'Agenzia delle Entrate (comma 5 bis).]

numero più ampio di casi rivolgersi direttamente al gestore ai fini delle eventuali pratiche di rimborso, con conseguente maggiore prevedibilità degli esiti delle stesse e una possibile diminuzione dei costi di transazione. L'applicazione degli obblighi previsti dall'articolo 4, commi 5 e 5-bis del D.L. 50/2017 andrebbe a colpire principalmente quegli operatori che hanno adottato un modello imprenditoriale caratterizzato da un maggior ricorso ai sistemi di pagamento digitali da parte dei consumatori ai quali vengono riconnesse ulteriori forme di garanzia.

Pertanto, il potenziale minor ricorso delle piattaforme telematiche a forme digitali di pagamento nell'ambito delle locazioni brevi potrebbe penalizzare i consumatori finali conducendo a una minore ampiezza e varietà dell'offerta, nonché avere un possibile impatto negativo sulla domanda stessa – non più supportata da garanzie commerciali connesse all'utilizzo degli strumenti di pagamento digitali – alterando in ultima istanza le condizioni concorrenziali attualmente esistenti nell'intero segmento dell'offerta turistica delle strutture ricettive, tradizionali e non.

Si osserva infine che i gestori delle piattaforme *peer-to-peer* attive in altri settori dell'economia digitale, che giocano un ruolo altrettanto importante nel mettere in contatto soggetti che agiscono in maniera non imprenditoriale per la conclusione di contratti *consumer-to-consumer* analoghi a quelli di locazione breve conclusi nell'ambito interessato dall'intervento normativo – riguardanti sia la vendita di prodotti, sia la fornitura di servizi – non risultano destinatari della normativa fiscale prevista dal D.L. n. 50/2017. Anche dal punto di vista intersettoriale, dunque, il suddetto intervento normativo appare suscettibile di creare una possibile asimmetria nelle dinamiche concorrenziali esistenti all'interno dei diversi settori dell'economia digitale che, invece, parrebbe opportuno disciplinare in maniera il più possibile uniforme, data anche la continua evoluzione nelle dinamiche dell'offerta e della domanda.

L'Autorità ritiene che, per soddisfare l'interesse fiscale sotteso alla normativa in esame e al contempo evitare che si producano svantaggi competitivi tra i diversi modelli di *business* adottati dai soggetti che esercitano attività di intermediazione immobiliare, anche attraverso la gestione di portali *online* nell'ambito delle locazioni brevi, la disciplina potrebbe limitarsi a prevedere misure meno onerose per i soggetti coinvolti, quale ad esempio la vigente previsione di un obbligo fiscale di carattere informativo in capo agli intermediari e ai gestori di piattaforme immobiliari telematiche (articolo 4, comma 4, del D.L. n. 50/2017).

Tale obbligo, infatti, anche alla luce dei chiarimenti resi dall'Agenzia delle Entrate con la circolare n. 24 del 12 ottobre 2017, appare proporzionato, nella misura in cui non altera il confronto concorrenziale tra gli operatori del settore e non presenta alcuna incidenza sulla scelta di mettere a disposizione dei consumatori forme di pagamento digitale. Inoltre, tale obbligo informativo appare consentire al Fisco di disporre del *set* informativo necessario a svolgere le eventuali verifiche sui redditi derivanti dai contratti di locazione breve che ricadono nella normativa in esame.

L'Autorità auspica che i rilievi sopra svolti siano tenuti in adeguata considerazione con particolare riferimento alla disciplina delle locazioni brevi e in occasione dei futuri interventi normativi aventi ad oggetto il settore dell'economia digitale.

L'Autorità invita a comunicare, entro un termine di trenta giorni dalla ricezione della presente segnalazione, le determinazioni assunte con riguardo alle criticità concorrenziali sopra evidenziate.

La presente segnalazione sarà pubblicata sul Bollettino di cui all'articolo 26 della legge n. 287/90.

f.f. IL PRESIDENTE
Gabriella Muscolo