

IL NUOVO REGIME GIURIDICO DEI SERVIZI DI LOCAZIONE ONLINE

Annalisa Cocco

Ricercatore t.d. di diritto privato, Università degli Studi di Napoli Federico II

SUMARIO: I. IL GODIMENTO DEI BENI IMMOBILIARI NELL'ECONOMIA DELLA CONDIVISIONE. II. LA QUESTIONE DELLA NATURA GIURIDICA DELLE PIATTAFORME E IL REGIME FISCALE DELLE LOCAZIONI BREVI DELINEATO DAL LEGISLATORE ITALIANO: LE RAGIONI DI UN CONFLITTO. III. IL «CASO AIRBNB» NELLA PROSPETTIVA DELLA GIURISPRUDENZA. IV. RICOSTRUZIONE DEL COMPLESSIVO QUADRO NORMATIVO VIGENTE E INCIDENZA DELLA FINALITÀ «ESCLUSIVA» DELLA LOCAZIONE. V. RILIEVI CONCLUSIVI SUL RUOLO DEGLI INTERMEDIARI IMMOBILIARI NELL'ATTUALE SISTEMA ORDINAMENTALE.

I. IL GODIMENTO DEI BENI IMMOBILIARI NELL'ECONOMIA DELLA CONDIVISIONE

Il settore delle locazioni, in particolare quelle «brevi», costituisce, nell'attuale scenario economico, un versante paradigmatico degli effetti scaturiti dall'avvento delle nuove tecnologie, le quali hanno traslato (modificandole) sul piano della virtualità le consuete dinamiche intercorrenti fra locatore e conduttore. Un ruolo trainante hanno assunto, a tal fine, le piattaforme digitali: infrastrutture *hardware* o *software* che forniscono servizi e strumenti tecnologici, programmi e applicazioni per la distribuzione, il *management* e la creazione di contenuti e servizi digitali gratuiti o a pagamento, anche attraverso l'integrazione di più *media* (c.d. «*integrated digital platform*»)¹. Sostituendo i tradizionali intermediari fisici, le piattaforme hanno creato *virtual communities*, stanziate su un livello aterritoriale e capaci di porre in diret-

1. Sul ruolo delle piattaforme nella nuova economia, v. TWIGG-FLESNER, C., «Disruptive Technology - Disrupted Law? How Digital Revolution Affects (Contract) Law», in *European Contract Law and the Digital Single Market. The Implications of the Digital Revolution*, DE FRANCESCHI, A., (a cura di), Intersentia, Cambridge, 2016, p. 36 ss.; QUARTA, A., «Il ruolo delle piattaforme digitali nell'economia collaborativa», *Contratto e impresa*, 2017, p. 554 ss., nonché EAD., *Mercati senza scambi. Le metamorfosi del contratto nel capitalismo della sorveglianza*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2020, p. 35 ss.; DI SABATO, D., e LEPORE,

to contatto privati utenti della rete animati dal distinto e complementare proposito di concedere in locazione, ovvero di godere, per un breve tempo di spazi immobiliari inutilizzati.

Giova osservare sin d'ora come sia stata una rinnovata attenzione verso la c.d. «*idling capacity*»² dei beni, intesa quale loro «capacità a riposo», a consentire una valorizzazione delle piene potenzialità delle risorse, offrendole alla condivisione, mediante utilizzo contestuale o turnario, di una molteplicità di soggetti. Si è così delineato il volto di una nuova economia sorta dalla «massa» di cittadini, privi di competenze e organizzazione professionali³, ma dotati di uno strumentario tecnologico all'avanguardia che consente di immettere direttamente sul mercato beni offerti ad una vasta circolazione, senza dar luogo a negozi traslativi della proprietà. Si discorre, infatti, di «*sharing economy*» proprio allo scopo di enfatizzare il carattere peculiare delle operazioni realizzate, le quali si discostano dalle tradizionali dinamiche del commercio elettronico nella misura in cui non comportano trasferimenti di proprietà, ma producono esclusivamente effetti costitutivi di limitati diritti di godimento sui beni oggetto di negoziazioni a distanza⁴.

I beni immobiliari si collocano, in questa prospettiva economica, fra le risorse dotate di maggiori potenzialità soddisfattive; gli stessi suscitano, tuttavia, anche riflessioni di natura assiologica, concernenti il «valore» ravvisabile nella disciplina che il legislatore, nel tempo, gli ha dedicato. Il regime giuridico vigente in tema di servizi di locazione immobiliare *online* costituisce, infatti, l'esordio di un percorso stratificato e plasmato, su tutti i formanti interessati, dalle vicissitudini storiche intercorse negli ultimi anni.

II. LA QUESTIONE DELLA NATURA GIURIDICA DELLE PIATTAFORME E IL REGIME FISCALE DELLE LOCAZIONI BREVI DELINEATO DAL LEGISLATORE ITALIANO: LE RAGIONI DI UN CONFLITTO

Particolare rilievo ha assunto, in proposito, la vicenda che ha riguardato una delle principali piattaforme operanti nel settore delle locazioni *online*: *Airbnb*, adibita dal 2008 all'intermediazione fra proprietari di immobili (*host*) e viaggiatori

A., *Sharing Economy. Profili giuridici*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2018, p. 7 ss.; CUSUMANO, M.A., GAWER, A., e YOFFIE, D.B., *The Business of Platforms*, HarperCollins, New York, 2019, p. 12 ss.

2. BOTSCHAN, R., e ROGERS, R., *What's Mine is Yours. How Collaborative Consumption is Changing the Way we Live*, HarperCollins, Londra, 2011, p. 83.

3. Discorre, invero, di «*crowd-based capitalism*» SUNDARARAJAN, A., *The Sharing Economy. The End of Employment and the Rise of Crowd-Based Capitalism*, The MIT Press, Cambridge, 2017, p. 27 ss. Adoperano, invece, l'espressione «*urban phenomenon*» DAVIDSON, N., e INFRANCA, J., «The Place of the Sharing Economy», in ID., FINCK, M., e INFRANCA, J., (a cura di), *The Cambridge Handbook of the Law of the Sharing Economy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2018, p. 205; v. altresì DAVIDSON, N., e INFRANCA, J., «The Sharing Economy as an Urban Phenomenon», *Yale Law & Policy Review*, 2, 2016, p. 216 ss.

4. Sull'argomento sia consentito un rinvio ai rilievi espressi in COCCO, A., *I rapporti contrattuali nell'economia della condivisione*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2020, p. 123 ss.

(*guest*) interessati a locazioni brevi di appartamenti, protagonista di un'intricata questione dai risvolti molteplici, alimentata anche dall'intervento normativo del legislatore italiano attuato con il d.l. 24 aprile 2017, n. 50⁵.

In particolare, l'art. 4, d.l. n. 50 del 2017 —convertito in l. 21 giugno 2017, n. 96— pone esplicitamente l'attenzione sul «regime fiscale delle locazioni brevi» proponendo in quella sede, *incidenter tantum*, una definizione normativa della figura negoziale coinvolta. Confluiscono nella nozione di «locazioni brevi» tutti i contratti di locazione di immobili ad uso abitativo, di durata non superiore a trenta 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. Dato peculiare risulta l'inclusione, nella stessa definizione legislativa, del *medium* attraverso il quale i contratti di locazione breve possono essere stipulati: «soggetti che esercitano attività di intermediazione immobiliare, ovvero soggetti che gestiscono portali telematici».

Si tratta, a ben vedere, di un intervento legislativo speciale, che si pone il precipuo obiettivo di ricondurre nell'erario dello Stato il lucro derivante ai privati dall'economia sorta e alimentata nelle piattaforme digitali⁶, ma che impone al contempo ulteriori regole di comportamento ai soggetti individuati. Il provvedimento ha suscitato, infatti, una forte opposizione da parte dei gestori della piattaforma *Airbnb*, contrari soprattutto all'assunzione dei doveri impostigli dall'art. 4, commi 4 e 5. Trattasi di doveri di informazione e di riscossione fiscale da adempiere in favore dello Stato italiano⁷: doveri ai quali la piattaforma si reputa estranea, in

5. «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».

6. La necessità di un controllo fiscale dei proventi di tali attività di condivisione degli immobili era, invero, già stata percepita dal legislatore italiano, tanto da essere stata espressa nella proposta di legge 25 gennaio 2016, n. 3564, nella quale era stata inclusa una voce avente ad oggetto i redditi «da attività di economia della condivisione non professionale». Sul punto, era stata suggerita una distinzione fondata sul superamento di una soglia economica predeterminata in diecimila euro. Il parametro di riferimento identificato con una soglia pecuniaria, invero, è stato ritenuto dalla Commissione europea «un criterio utile [per] contribuire a creare un quadro normativo chiaro a beneficio dei prestatori di servizi non professionali». V., in proposito, l'Agenda europea per l'economia collaborativa, 2 giugno 2016, «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni», in eur-lex.europa.eu. V. altresì BUCCICO, C., «Modelli fiscali per la sharing economy», in DI SABATO, D., e LEPORE, A., (a cura di), *Sharing economy*, cit., p. 161 ss.; SECCO, M., *Home Sharing e fisco*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2017, nonché ID., *La tassazione delle locazioni Airbnb*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2019, p. 3 ss.

7. Ai sensi dell'art. 4, comma 4, d.l. n. 50 del 2017, i soggetti che esercitano attività di intermediazione immobiliare, nonché quelli che gestiscono portali telematici, mettendo in contatto persone in ricerca di un immobile con persone che dispongono di unità immobiliari da locare, devono trasmettere i dati relativi ai contratti conclusi per il loro tramite entro il 30 giugno dell'anno successivo a quello a cui si riferiscono i predetti dati; ai sensi del comma 5, i soggetti residenti nel territorio dello Stato che esercitano attività di intermediazione immobiliare, nonché quelli che gestiscono portali telematici, mettendo in contatto persone in ricerca di un immobile con persone che dispongono di unità immobiliari

ragione della propria natura giuridica di «servizio della società dell'informazione», ai sensi della dir. 2015/1535/UE.

La questione concernente la natura giuridica della piattaforma è tutt'altro che meramente nominalistica, afferendo al complesso *iter* di una faticosa differenziazione, realizzata in via piuttosto ermeneutica che normativa⁸, fra il reale (e favorevolmente accolto) fenomeno della *sharing economy* e l'ingannevole (e contrastato) fenomeno del c.d. «*share washing*»⁹. In tale contesto si inserisce il già noto «caso Uber»¹⁰: concluso con una pronuncia europea¹¹ che ha definito Uber —non una piattaforma di collaborazione, bensì— una società di trasporto¹², assoggettata a tutte le relative norme di settore; nello stesso scenario si colloca anche il «caso Airbnb».

da locare, qualora incassino i canoni o i corrispettivi relativi ai contratti, ovvero qualora intervengano nel pagamento dei predetti canoni o corrispettivi, operano, in qualità di sostituti d'imposta, una ritenuta a titolo d'acconto del 21 per cento sull'ammontare dei canoni e corrispettivi all'atto del pagamento al beneficiario e provvedono al relativo versamento e alla relativa certificazione.

8. Si rammenta che, a livello normativo, sussiste in Italia una sola proposta di legge del 27 gennaio 2016, n. 3564, c.d. «*Sharing Economy Act*» e intitolata «Disciplina delle piattaforme digitali per la condivisione di beni e servizi e disposizioni per la promozione dell'economia della condivisione», il cui *iter* è visibile sul sito documenti.camera.it. Neanche a livello europeo si riscontra alcuna norma *ad hoc*, sì che la disciplina globale delle relative operazioni discende dal combinato disposto di una molteplicità di norme.

9. L'espressione è di DI STEFANO, A., «L'importanza delle regole», *Valori*, 2016, p. 3, il quale mette in guardia dal «pericolo di essere davanti a una nuova forma di vessazione, che stavolta usa l'idea accattivante di economia condivisa, ma che, in realtà, di condiviso ha solo processi di auto-sfruttamento che accrescono le disuguaglianze».

10. SURDI, D., «Concorrenza sleale e nuove forme di trasporto condiviso: il Tribunale di Milano inibisce "Uber Pop"», *Rivista di diritto dell'economia, dei trasporti e dell'ambiente*, 2015, p. 375 ss.; ROMANO, V.C., «Nuove tecnologie per il mitridatismo regolamentare: il caso Uber Pop», *Mercato concorrenza e regole*, 2015, p. 133 ss.; MOSTACCI, E., e SOMMA, A., *Il caso Uber. La sharing economy nel confronto tra common law e civil law*, Egea, Milano, 2016, p. 130 ss.; DI AMATO, A., «Uber and the Sharing Economy», *The Italian Law Journal*, 2016, p. 177 ss. In giurisprudenza, v. principalmente Tribunale Milano del 25 maggio 2015, n. 16612, *Corriere giuridico*, 2016, p. 356 ss.; Tribunale Milano del 9 luglio 2015, n. 8359, *Corriere giuridico*, p. 360 ss., entrambe con nota di SERAFINI, S., «La concorrenza sleale per violazione della normativa pubblicistica del trasporto urbano non di linea: il caso Uber»; Tribunale Torino del 22 marzo 2017, n. 1553, *Diritto industriale*, 2018, p. 16 ss., e con nota di G. RESTA, «Uber di fronte alle corti europee», *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2017, p. 330 ss.; Tribunale di Roma del 7 aprile 2017, n. 76465, *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2017, p. 26 ss.

11. Corte giust., Grande Sez., 20 dicembre 2017, c. 434/15, Asociación Profesional Elite Taxi c. Uber Systems SpainSL, *Nuova giurisprudenza civile commentata*, 2018, I, p. 1085 ss., con nota di TURCI, M., «Sulla natura dei servizi offerti dalle piattaforme digitali: il caso Uber». In argomento, v. POLLICINO, O., e LUBELLO, V., «Un monito complesso ed una apertura al dibattito europeo rilevante: Uber tra giudici e legislatori», *Giurisprudenza costituzionale*, 2017, p. 443 ss.; CALABRESE, B., «Applicazione informatica di trasporto condiviso e concorrenza sleale per violazione di norme pubblicistiche», *Giurisprudenza commerciale*, 2017, II, p. 202 ss.; NUCCIO, M.R., «Le metamorfosi del trasporto non di linea: il caso Uber», *Rassegna di diritto civile*, 2017, p. 588 ss.; DE FRANCESCHI, A., «Uber Spain and the «Identity Crisis» of Online Platforms», *Journal of European Consumer and Market Law*, 2018, I, p. 1 ss.

12. La Corte ha riflettuto sulla commistione fra i servizi offerti dalla piattaforma, ritenendo che il trasporto sia quello principale e che l'intermediazione abbia un carattere meramente accessorio atteso che «l'intermediario» incide di fatto anche su profili essenziali del contratto stipulato fra il prestatore e l'utente, modellando il servizio di trasporto erogato dal primo e non ricoprendo, dunque, un ruolo «marginale» nella formazione dell'accordo fra i privati. La nozione di «servizio nel settore dei trasporti»

Avuto specifico riguardo alla piattaforma *Airbnb* —in una distinta controversia concernente la pretesa avanzata dal legislatore francese di far dotare *Airbnb* di una licenza professionale per agenti immobiliari come requisito di azione sul mercato— i giudici europei¹³ ne hanno confermato la natura di «servizio della società dell'informazione». Detta qualifica, fortemente invocata dal gestore della piattaforma, si pone quale elemento cruciale in via preliminare per l'applicazione di una disciplina improntata alla libertà di circolazione del servizio sul territorio unionale, ai sensi dell'art. 56 TFUE, e implica, *ex art.* 5, dir. 2015/1535/UE, l'obbligo di previa notifica alla Commissione di ogni progetto di regola tecnica che uno Stato intenda adottare, unitamente ai motivi che rendono necessario l'intervento normativo.

Un interrogativo conflittuale appare, dunque, evidente e attiene alla possibilità controversa di coniugare la libertà dei servizi della società dell'informazione con i doveri rispondenti agli specifici interessi di uno Stato: questione che risulta a sua volta afflitta dal «valore» dei beni che compongono l'oggetto dei servizi erogati *online*, come ad esempio gli immobili destinati a uno scopo abitativo.

III. IL «CASO AIRBNB» NELLA PROSPETTIVA DELLA GIURISPRUDENZA

Il c.d. «caso *Airbnb*» si colloca, nello scenario delineato, quale paradigma conflittuale originato dallo scontro fra le ragioni normative dello Stato italiano e l'iniziativa economica della piattaforma *Airbnb*.

Esordio della questione è un ricorso al TAR Lazio presentato da *Airbnb Ireland* e *Airbnb Payments* per l'annullamento del provvedimento dell'Agenzia delle Entrate n. 132395/2017, il quale ha dato attuazione al regime fiscale delineato dal d.l. n. 50

ricomprende, in effetti, non soltanto i servizi di trasporto in senso stretto, ma anche «ogni servizio intrinsecamente connesso a un atto fisico di trasferimento di persone o di beni da un luogo a un altro tramite un mezzo di trasporto». Al contempo, l'incidenza concreta della piattaforma nella formazione dell'accordo fra gli utenti preclude una qualificazione della prima in termini di «mero intermediario».

13. Corte di giustizia Ue (Grande Sez.) del 19 dicembre 2019, c. 390/18, *Airbnb Ireland*, [curia.europa.eu](https://eur-lex.europa.eu/juris/ces/docgen?uri=CELEX:2019:12:19:JUR:CELEX_62019C_390:IT-1), ha riconosciuto che «il contatto tra il locatore e il locatario è realizzato tramite una piattaforma elettronica senza presenza simultanea, da un lato, del soggetto che presta il servizio di mediazione e, dall'altro, del locatore o del locatario, [sí che] detto servizio costituisce un servizio fornito a distanza e per via elettronica. [...] Infine, il servizio di cui trattasi è fornito su richiesta individuale dei destinatari del medesimo, posto che esso presuppone, nel contempo, la pubblicazione on line di un annuncio da parte del locatore e una richiesta individuale del locatario interessato da detto annuncio. Pertanto, un servizio siffatto [...] costituisce in linea di principio un «servizio della società dell'informazione» ai sensi della direttiva 2000/31. [...] La raccolta delle offerte presentate in modo coordinato con l'aggiunta di strumenti per la ricerca, la localizzazione e il confronto di tali offerte costituisce, per la sua importanza, un servizio che non può essere considerato come un semplice accessorio di un servizio globale al quale vada applicata una qualifica giuridica diversa, ossia una prestazione di alloggio. [...] Da ciò discende che un servizio di mediazione come quello fornito dalla A.I., come tale, non può essere considerato parte integrante di un servizio globale il cui elemento principale sarebbe una prestazione di alloggio». V. altresí in proposito COLANGELO, M., «Piattaforme digitali e servizi della società dell'informazione: il caso *Airbnb Ireland*», *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2020, p. 291 ss.

del 2017, e l'annullamento della circolare interpretativa della medesima Agenzia, n. 24/2017, relativa all'applicazione dello stesso regime fiscale. Il TAR Lazio, con pronuncia del 18 febbraio 2019¹⁴, ha respinto il ricorso ritenendo che il regime fiscale inaugurato nel 2017 non abbia introdotto una «regola tecnica» o una «regola relativa ai servizi» soggetta a procedura informativa ex art. 5, dir. 2015/1535/UE; che l'obbligo di trasmettere i dati dei contratti e di applicare una ritenuta alla fonte non violi né il principio della libera prestazione dei servizi né il principio di libera concorrenza; infine, che l'obbligo di designare un rappresentante fiscale, vigente qualora una persona che gestisce un portale telematico di intermediazione immobiliare non sia residente o stabilita in Italia, sia conforme ai requisiti di proporzionalità e necessità fissati dalla giurisprudenza della Corte in materia di libera prestazione dei servizi.

Impugnata la decisione dinanzi al Consiglio di Stato, quest'ultimo¹⁵ ha ritenuto necessario formulare un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia Ue, sottoponendole un duplice quesito di natura sostanziale¹⁶: anzitutto, quale sia l'esegesi delle espressioni «regola tecnica» dei servizi della società dell'informazione e «regola relativa ai servizi» della società dell'informazione, di cui alla dir. 2015/1535¹⁷; inoltre, se il principio di libera prestazione di servizi di cui all'articolo 56 TFUE osti ad una misura nazionale che preveda a carico degli intermediari immobiliari attivi in Italia obblighi di raccolta dei dati inerenti ai contratti di locazione breve conclusi loro tramite, con successiva comunicazione all'Amministrazione finanziaria, nonché l'obbligo di operare, per le finalità relative alla riscossione delle imposte dirette dovute dai fruitori del servizio, una ritenuta su tali pagamenti con successivo versamento all'Erario e l'obbligo di nominare un rappresentante fiscale tenuto ad adempiere, in nome e per conto dell'intermediario non stabilito, alle misure nazionali descritte.

14. TAR Lazio del 18 febbraio 2019, n. 2207, *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2019, p. 708 ss.

15. Consiglio di Stato del 18 settembre 2019, n. 6219, *Foro amministrativo*, 2019, p. 1455 ss.

16. I quesiti formulati sono formalmente tre, ma l'ultimo attiene alla corretta interpretazione dell'art. 267, § 3, TFUE, là dove ci si domanda se questo debba essere interpretato nel senso che, in presenza di una questione di interpretazione del diritto europeo sollevata da una delle parti e corredata dalla precisa indicazione del testo del quesito, «il Giudice mantenga comunque la facoltà di procedere all'autonoma articolazione del quesito stesso, individuando discrezionalmente, in scienza e coscienza, i referenti del diritto dell'Unione europea, le disposizioni nazionali con essi potenzialmente in contrasto ed il tenore lessicale della rimessione, purché nei limiti della materia oggetto del contendere, ovvero sia tenuto a recepire il quesito come formulato dalla parte istante».

17. In particolare, dica la Corte se tali espressioni debbano interpretarsi come comprensive anche di misure di carattere tributario non direttamente volte a regolamentare lo specifico servizio della società dell'informazione, ma comunque tali da conformarne il concreto esercizio all'interno dello Stato membro, in particolare gravando tutti i prestatori di servizi di intermediazione immobiliare —ivi inclusi, dunque, gli operatori non stabiliti che prestino i propri servizi online— di obblighi ancillari e strumentali all'efficace riscossione delle imposte dovute dai locatori, quali: a) la raccolta e la successiva comunicazione alle Autorità fiscali dello Stato membro dei dati relativi ai contratti di locazione breve stipulati a seguito dell'attività dell'intermediario; b) la ritenuta della quota-parte dovuta al Fisco delle somme versate dai conduttori ai locatori ed il conseguente versamento all'Erario di tali somme.

La Corte di giustizia Ue, pronunciandosi nel 2022¹⁸, ha ritenuto¹⁹ che l'art. 56 TFUE debba essere interpretato nel senso che esso non osti alla normativa di uno Stato membro la quale imponga ai prestatori di servizi di intermediazione immobiliare di raccogliere e successivamente comunicare all'amministrazione fiscale nazionale i dati relativi ai contratti di locazione stipulati a séguito della loro intermediazione e, qualora tali prestatori siano intervenuti nella percezione dei corrispettivi, di prelevare alla fonte l'ammontare dell'imposta dovuta e di versarlo all'Erario di detto Stato membro. Al contempo, l'art. 56 TFUE osta invece alla normativa di uno Stato che imponga ai prestatori di servizi di intermediazione immobiliare di designare un rappresentante fiscale residente o stabilito nel territorio dello Stato membro di imposizione.

Sebbene, dunque, siano stati legittimamente imposti dal legislatore italiano doveri informativi e fiscali a carico dei prestatori di servizi di intermediazione immobiliare *online*, questi ultimi non possono essere costretti a dotarsi anche di un rappresentante fiscale *ad hoc*. In conformità con tali indicazioni, il Consiglio di Stato ha deciso, infine, nel 2023²⁰, di rigettare l'appello con esclusione della parte concernente l'obbligo di nomina di un rappresentante fiscale. In particolare, ha ritenuto il Consiglio che la nomina di un rappresentante fiscale del gestore del portale digitale non residente e privo di una stabile organizzazione sul territorio nazionale non sia un'operazione necessaria per l'applicazione della disciplina fiscale italiana. Tale disciplina può, invero, comunque operare sia pure con l'espunzione del dovere di nomina di un rappresentante fiscale in Italia: «l'Ente impositore, infatti, ben potrà rivolgere le proprie pretese tributarie direttamente alla società non stabilita, fruendo, se del caso, delle procedure di collaborazione fra Autorità fiscali previste dal diritto unionale e, eventualmente, dal diritto internazionale pattizio»²¹.

IV. RICOSTRUZIONE DEL COMPLESSIVO QUADRO NORMATIVO VIGENTE E INCIDENZA DELLA FINALITÀ «ESCLUSIVA» DELLA LOCAZIONE

Nell'intento di circoscrivere l'attenzione alle questioni di natura civilistica emergenti dalla fattispecie esaminata, si rileva come il regime giuridico dei servizi di locazione immobiliare *online* risulti composito e variegato, tratteggiato da norme di diverso rango e plasmato in maniera considerevole dalla funzione realizzata attraverso l'attività locatizia. Nel caso in esame, non può tralasciarsi come la finali-

18. Corte di giustizia Ue del 22 dicembre 2022, c. 83/21, Airbnb Ireland UC e Airbnb Payments UK Ltd contro Agenzia delle Entrate, eur-lex.europa.eu.

19. Con riguardo all'interpretazione dell'art. 267 TFUE che questo debba essere interpretato nel senso che, in presenza di una questione di interpretazione del diritto dell'Unione sollevata da una delle parti nel procedimento principale, la determinazione e la formulazione delle questioni da sottoporre alla Corte spettino soltanto al giudice nazionale e che le parti non possono imporne o modificarne il tenore.

20. Consiglio di Stato del 24 ottobre 2023, n. 9188, in *Guida al diritto*, 2023, p. 42 ss.

21. Consiglio di Stato del 24 ottobre 2023, n. 9188, cit., punto 17.2.17.

tà perseguita mediante la fruizione dei servizi erogati dai portali digitali presenti una natura promiscua: data dalla commistione tra una funzione «abitativa» e una «turistica». Non sussiste, invero, alcuna preclusione di utilizzo delle piattaforme di intermediazione per l'una o per l'altra evenienza, sebbene i portali domandino spesso a quale finalità l'utente compia il viaggio: se di lavoro o di svago. Resta, tuttavia, una deduzione logica quella di prevedere — a seconda della finalità concreta — una distinta disciplina del rapporto, non facendosi menzione alcuna delle norme applicabili nell'ambito della piattaforma digitale. Né trascurabile appare, sul punto, la necessità che il gestore telematico preveda un regime unitario, privo di differenziazioni fondate sulla singola regolazione nazionale.

Considerando, sul piano interno, anzitutto la l. 9 dicembre 1998, n. 431, dedicata specificamente alla «Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo», si osserva come l'applicazione di talune disposizioni²² della medesima legge sia immediatamente esclusa (art. 1, comma 2) in relazione agli alloggi locati «esclusivamente per finalità turistiche». Avuto riguardo all'oggetto dei contratti conclusi tramite le piattaforme digitali, si ritiene di poter qualificare le unità abitative ammobiliate e locate *online* come «strutture ricettive extralberghiere», ai sensi dell'art. 12, cod. tur. (d.lg. 23 maggio 2011, n. 79), le quali sono sottoposte alle disposizioni del codice civile in tema di locazione per espressa previsione dell'art. 53, cod. tur.

Di là dall'assenza di un dato positivo al quale poter riferire il contenuto della c.d. «finalità turistica»²³; controversa resta, tuttavia, la precisa individuazione di una finalità che possa dirsi «totalizzante» l'operazione economica, la quale comporterebbe l'applicazione di un distinto quadro regolatorio: gli artt. 1571 ss. CC, in caso di locazione per finalità «esclusivamente» turistica; l'intera l. n. 431 del 1998, in caso di locazione «non esclusivamente» turistica. Sembra evidente la difficoltà di stabilire in maniera concreta quali siano i parametri ai quali ancorare tale carattere di esclusività e si rivela altresì cruciale in tal senso una valutazione della causa in concreto del negozio. In tale prospettiva, sembra piuttosto arduo ipotizzare che un'eventuale causa di turismo escluda *tout court* qualsiasi esigenza «abitativa», essendo la funzione abitativa connaturata nello stesso bene immobile non adibito ad altro uso (es. un uso commerciale). Appare irragionevole, pertanto, interpretare le disposizioni citate in senso oppositivo e più adeguato, invece, considerare che la finalità turistica possa soltanto aggiungersi all'esigenza abitativa la quale, pur non costituendo in talune occasioni la finalità esclusiva dell'operazione realizzata, non cessa comunque di integrare un'esigenza naturale della «persona», quandanche agente nelle vesti di «turista».

22. In particolare, gli artt. 2, 3, 4, 4 *bis*, 7, 8 e 13.

23. Le finalità turistiche sono qualificate come «finalità non essenziali nella vita della persona [che] possono quindi definirsi subordinate e comunque accessorie, quali lo svago e il tempo libero, e vengono in essere per soddisfare esigenze soggettive del conduttore, diverse da quelle dell'abitazione primaria, di lavoro, di studio o di natura imprenditoriale» da PENNAROLA, C., «Alloggi per finalità turistiche e strutture ricettive «case per vacanze» (CAV): locazioni nella legislazione regionale della Lombardia», *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2018, p. 81 ss.

Il d.l. n. 50 del 2017, il cui art. 4 è dedicato alle «locazioni brevi», si inserisce in tale complesso quadro giuridico, introducendo una nuova fattispecie che viene diffusamente parificata, per quanto concerne la disciplina applicabile, alle locazioni «turistiche». Peraltro, l'operatività della stessa disciplina codicistica è minata anche dall'interferenza di plurime leggi regionali: la riforma del Titolo V della Costituzione ha reso, infatti, il turismo una materia di competenza esclusiva delle Regioni, riconducibile alle materie c.dd. «residuali», ai sensi dell'art.117, comma 4, cost.²⁴. Sì che non potrà non tenersi conto, nel singolo caso concreto, delle diverse discipline eventualmente proposte a livello regionale.

V. RILIEVI CONCLUSIVI SUL RUOLO DEGLI INTERMEDIARI IMMOBILIARI NELL'ATTUALE SISTEMA ORDINAMENTALE

L'intervento del legislatore italiano, attuato con il d.l. n. 50 del 2017, si è posto quale fonte di doveri specifici e ulteriori, ritenuti finanche ingerenti dai gestori delle piattaforme che consentano la stipulazione a distanza di contratti di locazione fra privati utenti.

Come messo in luce dal «caso *Airbnb*», in special modo osteggiati sono i doveri ascritti ai gestori dei portali digitali di: *a)* trasmettere i dati relativi ai contratti conclusi per il loro tramite entro il 30 giugno dell'anno successivo a quello a cui si riferiscono i predetti dati; *b)* operare, in qualità di sostituti d'imposta, una ritenuta a titolo di acconto del 21% sull'ammontare dei canoni e corrispettivi all'atto del pagamento al beneficiario e provvedere al relativo versamento e alla relativa certificazione²⁵; *c)* nominare un rappresentante fiscale deputato all'adempimento di tali doveri nell'ipotesi nella quale i soggetti gestori dei portali risiedano al di fuori dell'Unione europea e siano privi di una stabile organizzazione sul territorio dell'Unione.

24. Tale mutamento di competenza legislativa è stato confermato in più occasioni anche dalla Corte costituzionale, la quale ha espressamente riconosciuto che «le Regioni ben possono esercitare in materia di turismo tutte quelle attribuzioni di cui ritengano di essere titolari, approvando una disciplina legislativa, che può anche essere sostitutiva di quella statale, fatto naturalmente salvo il potere governativo di ricorso previsto dall'art. 127 cost.»: così, Corte costituzionale del 23 maggio 2003, n. 197, giurcost.org. Si rammenta, però, che il codice del turismo rinvia la regolamentazione delle locazioni per finalità turistiche alle norme del codice civile; è apparso a lungo dubbio, pertanto, il preciso riparto di competenze fra Stato e Regioni in detta materia poiché «la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile si identifica con la disciplina dei rapporti tra privati e si pone come limite al legislatore regionale, fondato sull'esigenza di garantire l'uniformità sul territorio nazionale, in ossequio anche al principio di eguaglianza»: v., sul punto, il ricorso presentato alla Corte costituzionale con riguardo alla possibile illegittimità costituzionale della l. reg. Lombardia, n. 7 del 2018. In proposito, Corte cost., 11 aprile 2019, n. 84, in cortecostituzionale.it, ha ritenuto non fondate le questioni di legittimità costituzionale sull'assunto che la disciplina delle locazioni turistiche non è da ascrivere all'ordinamento civile di competenza statale, bensì alla competenza residuale delle Regioni. In argomento, cfr. inoltre VANOLI GABARDI, B., «La disciplina delle locazioni turistiche tra leggi statali e leggi regionali», *Immobili e proprietà*, 2020, p. 15 ss.

25. Sugli obblighi di ritenuta, versamento, certificazione e comunicazione, degli intermediari, v. LOMBARDI, S., «La regolarizzazione delle ritenute al 21% non operate dai Property Managers e dalle Agenzie immobiliari. Il caso Airbnb», *Immobili e proprietà*, 2018, p. 657 ss.

Deve altresì osservarsi che la successiva l. 30 dicembre 2020, n. 170 (Legge di bilancio) ha ritenuto il regime fiscale delle locazioni brevi di cui all'art. 4, d.l. 24 aprile 2017, n. 50, applicabile soltanto in caso di destinazione alla locazione breve di «non più di quattro appartamenti per ciascun periodo d'imposta». Negli altri casi, ai fini della tutela dei consumatori e della concorrenza, l'attività di locazione si presume svolta in forma imprenditoriale ai sensi dell'art. 2082 CC anche se i contratti sono stipulati tramite soggetti che esercitano attività di intermediazione immobiliare, ovvero tramite soggetti che gestiscono portali telematici, mettendo in contatto persone in cerca di un immobile con persone che dispongono di appartamenti da condurre in locazione. Il legislatore italiano ha così nuovamente inteso ribadire la volontà di un trattamento di favore che abbia esclusivo riguardo ai servizi della società dell'informazione, in maniera conforme al corrispettivo approccio europeo il quale intende favorire lo sviluppo e la libera circolazione degli stessi.

D'altra parte, lo stesso appare ben consapevole della molteplicità di interessi coinvolti nelle attività di locazione svolte con l'utilizzo di piattaforme digitali: interessi che non si esauriscono nel perseguimento di un lucro privato e nel correlativo godimento individuale del bene immobile, ma involgono profili anche di rilievo pubblico, come la concorrenza e la trasparenza del mercato, il coordinamento informativo, statistico e informatico dei dati della p.a., nonché la sicurezza del territorio minata da possibili forme irregolari di ospitalità. Si tratta di esigenze espressamente evocate nel d.l. 18 ottobre 2023, n. 145, contenenti «Misure urgenti in materia economica e fiscale, in favore degli enti territoriali, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili». Ivi (art. 13 *ter*) si prevede, in prospettiva rimediale, l'assegnazione da parte del Ministero del turismo di un codice identificativo nazionale (c.d. «CIN») a tutte le unità immobiliari ad uso abitativo destinate a contratti di locazione per finalità turistiche, alle unità immobiliari ad uso abitativo destinate alle locazioni brevi ai sensi dell'art. 4, d.l. 24 aprile 2017, n. 50, e alle strutture turistico-ricettive alberghiere ed extralberghiere²⁶.

Anche in tal caso, non soltanto si impone a chiunque proponga o conceda in locazione un'unità immobiliare, o una porzione di essa, di esporre il CIN all'esterno dello stabile nel quale è collocato l'appartamento, nonché di indicarlo in ogni annuncio ovunque pubblicato, ma si prescrive anche un analogo compito ai sog-

26. Il CIN è assegnato dal Ministero del turismo, previa presentazione in via telematica di un'istanza da parte del locatore ovvero del soggetto titolare della struttura turistico-ricettiva, corredata di una dichiarazione sostitutiva ai sensi degli artt. 46 e 47 del testo unico di cui al d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, attestante i dati catastali dell'unità immobiliare o della struttura e, per i locatori, la sussistenza dei requisiti di cui al comma 7 (art. 13 *ter*, comma 3). Per quanto concerne le sanzioni applicabili, v. i commi 9 e 10, dell'art. 13 *ter*, d.l. 18 ottobre 2023, n. 145: il titolare di una struttura turistico-ricettiva alberghiera o extralberghiera priva di CIN nonché chiunque propone o concede in locazione, per finalità turistiche o ai sensi dell'art. 4, d.l. 24 aprile 2017, n. 50, unità immobiliari o porzioni di esse prive di CIN è punito con la sanzione pecuniaria da euro 800 a euro 8.000, in relazione alle dimensioni della struttura o dell'immobile. La mancata esposizione e indicazione del CIN è punita con la sanzione pecuniaria da euro 500 a euro 5.000. Se lo stesso fatto è sanzionato dalla normativa regionale, quest'ultima prevale.

getti che esercitano attività di intermediazione immobiliare o gestiscono portali telematici. Questi ultimi assumono, invero, il complementare obbligo di indicare, negli annunci ovunque pubblicati e comunicati, il CIN dell'unità immobiliare da locare, divenendo contestuali e diretti destinatari dell'iniziativa legislativa.

L'approccio legislativo nazionale appare, in conclusione, in linea con quello europeo; su tale piano, molteplici norme vengono in rilievo con riguardo all'attività di intermediazione digitale nei contratti di locazione.

Si pensi, anzitutto, al *Digital Services Act* (DSA)²⁷, relativo a un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE, il quale ha ampliato l'attenzione dedicata alle diverse attività poste in essere dagli intermediari: *mere conduit*, *caching* e *hosting*. Il DSA incide sul regime di responsabilità dei prestatori intermediari delineato più di venti anni prima dalla direttiva sul commercio elettronico, confermando una «esenzione condizionata» dalla responsabilità, ma configurando al contempo una serie ampia di doveri di diligenza e trasparenza imputabili agli intermediari nella prospettiva preminente di creare un ambiente *online* sicuro, prevedibile e affidabile. In tale prospettiva, resta assente un obbligo generale di sorveglianza o di accertamento attivo di fatti illegali configurabile a carico dei gestori delle piattaforme (art. 8 DSA), ma risultano incentivate le indagini volontarie e spontanee (art. 7 DSA) nonché rafforzati e meglio illustrati i doveri vigenti in caso di ordini ricevuti dalle Autorità per il contrasto a contenuti illegali (artt. 9 e 10 DSA). Al fine di favorire la trasparenza e la leale collaborazione, inoltre, è prescritta la creazione di c.dd. «punti di contatto» (art. 11 e 12 DSA) preposti alla comunicazione diretta dei prestatori intermediari sia con le Autorità statali sia con i destinatari dei servizi erogati in rete.

Necessario è altresì il riferimento al più recente e specifico reg. Ue 2024/1028 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 aprile 2024, relativo alla raccolta e alla condivisione dei dati riguardanti i servizi di locazione di alloggi a breve termine. Tale regolamento si pone come *lex specialis* concernente proprio i servizi di locazione di alloggi a breve termine e prescrive, fra l'altro, l'instaurazione di c.dd. «punti di ingresso digitali unici», intesi quali soggetti che garantiscono che la piattaforma sia dotata di un'interfaccia tecnica in grado di trasmettere i dati sia da macchina a macchina sia in via manuale; agevolano le verifiche casuali da parte delle piattaforme *online* nei confronti degli utenti sull'adempimento dei relativi doveri; forniscono un'interfaccia tecnica affinché le autorità competenti ricevano i dati concernenti le attività svolte; agevolano, in generale, la condivisione delle informazioni verso le autorità medesime. Il legislatore europeo ha imposto, inoltre, a ciascuno Stato membro l'obbligo di nominare un «coordinatore nazionale», il quale funga da punto di contatto all'interno della rispettiva amministrazione per tutte le questioni attinenti al punto di ingresso digitale unico. Il coordinatore nazionale di ogni Stato è peraltro responsabile dei contatti con la Commissione per tutte le questioni relative al punto di ingresso digitale unico; la Commissione, pertanto, istituisce e aggiorna un elenco di tutti i coordinatori nazionali. Conformemente alla linea

27. Reg. Ue 2022/2065 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022.

normativa già instaurata, un obbligo generale di monitoraggio dell'attuazione di tali obblighi non grava sui gestori delle piattaforme —non suscettibili di tale imposizione in ragione della propria natura giuridica— bensì sull'autorità statale designata da ciascun Paese membro, la quale è tenuta a riferire alla Commissione con frequenza biennale.

In conclusione, si evince un intervento progressivamente invasivo del legislatore (italiano ed europeo) nel settore economico in esame, realizzato imponendo una serie crescente di doveri ai gestori delle piattaforme digitali: doveri informativi sui contratti stipulati per il loro tramite; doveri di riscossione erariale in sostituzione dello stato; doveri di diligenza e trasparenza tesi a creare un ambiente online sicuro, prevedibile e affidabile (DSA); doveri di creazione di c.dd. «punti di contatto» preposti alla comunicazione diretta dei prestatori intermediari sia con le Autorità statali sia con i destinatari dei servizi erogati in rete; doveri di instaurazione di c. dd. «punti di ingresso digitali unici», intesi quali soggetti che agevolano la generale condivisione di informazioni verso le autorità italiane. Trattasi di un orientamento politico-legislativo che produce l'effetto di proteggere in maniera particolare i beni oggetto delle transazioni realizzate: beni che, di là dalle capacità soddisfattive di interessi di natura patrimoniale, sono idonei ad incidere anche su valori che esorbitano la sfera patrimoniale e che si radicano nel valore esistenziale dell'abitazione.