

Nel caso in cui l'appartamento o la casa “non è una struttura ricettiva classificata ed avviata come tale secondo le leggi regionali di settore”, il proprietario che cede a turisti stranieri (non comunitari), dietro il pagamento di un corrispettivo, il godimento di un bene immobile ovvero concede loro ospitalità, dovrà provvedere agli obblighi previsti dall'art. 7 del D.Lgs. n°286/1998 (“Comunicazione di ospitalità”).

Il servizio “alloggiati web” (DM 17 gennaio 2013) è una procedura telematica dedicata a chi (in forma imprenditoriale e non imprenditoriale) gestisce “strutture ricettive”, anche extralberghiere, quali case e appartamenti per vacanze (anche all'interno di un condominio, salvo che il regolamento non ne impedisca l'uso) cedendone il godimento a qualunque tipo di cessionari, siano essi cittadini UE od extra UE (il servizio non fa distinzioni di sorta).

Qualsiasi appartamento ammobiliato può essere potenzialmente affittato per finalità turistiche, ma la locazione di un appartamento per brevi periodi a turisti, non fa di esso una “struttura ricettiva”.

- **Art. 42 Costituzione comma 2 “La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti”.**
- **Art. 1571 e succ. codice civile**
- **Art. 1 comma 2 - lettera c legge 431/1998 “esenzione registrazione contratti per finalità turistica” –(L'articolo 1 comma 4 della predetta legge 431/1998 dispone: “A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, per la stipula di validi contratti di locazione è richiesta la forma scritta)**
- **Art. 53 “Codice del turismo” – (codice civile in tema di locazioni) Decreto legislativo del 23 maggio 2011 n. 79 (Locazioni ad uso abitativo per finalità turistiche)**
 1. **Gli alloggi locati esclusivamente per finalità turistiche, in qualsiasi luogo ubicati, sono regolati dalle disposizioni del codice civile in tema di locazione.**
- **Comma 2 art. 3 del d.lgs. 14/03/2011, n. 23 (Federalismo fiscale) La cedolare secca può essere applicata anche ai contratti di locazione per i quali non sussiste l'obbligo di registrazione”. (articolo 2-bis della tariffa, parte seconda, allegata al Tur). Per stabilire tale durata, è necessario fare riferimento al rapporto di locazione e di affitto dell'immobile intercorso nell'anno con lo stesso locatario e affittuario (circolari Agenzia delle Entrate n. 12/1998 e n. 26/2011).**

Obbligo di notifica all'Autorità di P.S. anche per le “locazioni pure”

Il Ministero dell'Interno, con circolare interpretativa del 26.06.2015 della Direzione Centrale Affari Generali della Polizia di Stato, protocollo n. 0004023, diretta a tutte le Questure, in risposta al quesito sollevato da un'associazione di B&B, Affittacamere e Case vacanze, ha affermato che per colmare un pericoloso vuoto normativo, gli oneri dell'art. 109 TULPS (che impone la comunicazione delle persone alloggiate alle Autorità di P.S.) non possono ritenersi circoscritti ai solo esercizi ricettivi tipizzati dal TULPS medesimo o tradizionalmente gestiti da operatori turistici professionali: non possono quindi ritenersi esclusi dall'obbligo di comunicazione coloro i quali

affittano appartamenti ammobiliati (ad uso turistico od altro) per periodi più o meno brevi, indipendentemente dalla eventuale classificazione o meno delle leggi regionali e di prescrizioni locali in materia di turismo e di locazione ad uso turistico. La locazione ad uso turistico, nonostante il carattere asseritamente non imprenditoriale e la minore entità dei servizi resi è comunque da considerarsi un'attività di natura ricettiva.

La circolare interpretativa ha un evidente intento di onnicomprensività per cui tra i soggetti destinatari degli obblighi previsti dal citato Art. 109 TULPS, rientrano quindi “i proprietari o gestori di case e di appartamenti per vacanze e gli affittacamere, ivi compresi i gestori di strutture di accoglienza non convenzionali”: è questo il caso delle cosiddette “locazioni pure” (ex Art. 1571 e ss. Cod. Civ ed ex Legge n. 431/1998) di appartamenti ad uso abitativo per le classiche brevi permanenze turistiche o anche più lunghe, legate a motivi di lavoro o studio. La locazione di appartamenti ammobiliati (ad uso turistico o altro) se limitata a periodi brevi (inferiori ai 30 giorni) effettuata in modo non episodico o occasionale è quindi assimilabile alle altre tipologie di affittacamere, indipendentemente dalle specifiche previsioni regionali e locali in materia di turismo e di locazioni ad uso turistico. Di qui l'obbligo di comunicazione delle persone alloggiate di cui all'Art. 109 TULPS.

Bisogna inoltre considerare che l'ordinamento intende assicurare all'Autorità di P.S. la notizia sulle variazioni di alloggio delle persone tramite il regime di cui all'Art. 109 TULPS, quanto ai soggiorni brevi, e tramite quello delle “cessioni di fabbricati”, di cui all'Art. 12 del D.L. n. 59/1978, convertito dalla legge n. 191/1978 e successive modifiche, quanto ai soggiorni di lunga durata.

Il regime previsto per le “cessioni di fabbricati” è pertanto applicabile, in luogo di quello previsto dall'Art. 109 TULPS, tutte le volte che l'alloggio assume carattere “abitativo”, in quanto di durata superiore al mese e sulla base di un titolo che conferisca all'utilizzatore le facoltà di uso e godimento esclusivo del bene tipiche del proprietario, dell'usufruttuario e del locatore.

Considerazioni, suggerimenti e tutele

Come spesso accade, tali importanti modifiche non vengono sufficientemente pubblicizzate e, considerando la data in cui è stata emanata la circolare interpretativa, viene da chiedersi se non era il caso posticipare tale comunicazione per evitare che migliaia di persone che effettuano “locazioni pure” si ritrovino costrette, nel pieno della stagione turistica e delle vacanze, ad adeguarsi ad una normativa non esattamente di facile interpretazione e attuazione. Non c'è traccia sul web di tale circolare se non alcune comunicazioni fatte dalle Questure agli Enti locali. La conferma del contenuto della circolare ci è stato comunicato telefonicamente dalle Questure di Siena e Arezzo. Alla data odierna le stesse Questure non sono però attrezzate per ricevere le iscrizioni al servizio Alloggiatiweb della Polizia di Stato da parte di chi effettua “locazioni pure”. In attesa che vengano aggiornati i moduli di iscrizione presenti nella sezione “Carta dei Servizi” delle rispettive Questure sul web, il nostro consiglio è quello di “forzare” la richiesta di iscrizione “adattando” i moduli preesistenti all'attività e alle specifiche delle “locazioni pure”, fornendo quindi il codice fiscale in alternativa alla Partita IVA, omettendo di specificare il numero di protocollo che identifica la SCIA (Segnalazione certificata di inizio attività) poiché non è richiesta per le locazioni ad uso turistico, ecc... Inviata la richiesta di iscrizione e in attesa di ricevere le credenziali per poter accedere al servizio, potete contestualmente utilizzare i modelli prestampati per la comunicazione delle presenze via fax alla Questura di competenza indicando nell'intestazione tutti i dati anagrafici del locatore nonché il codice fiscale, l'indirizzo esatto della struttura, i recapiti telefonici e specificando la tipologia di attività. L'invio delle comunicazioni via fax è consentito in via del tutto eccezionale

per problemi di accesso temporaneo alla rete da parte del dichiarante e durante la fase di elaborazione della richiesta di abilitazione al servizio.

Nonostante la scarsa diffusione di questa importante novità, invitiamo tutti coloro che effettuano “locazioni pure” ad adeguarsi immediatamente a tale direttiva salvo ricevere, a seguito della comunicazione, indicazione contraria dalla Questura di competenza. Nonostante la natura “interpretativa” della circolare possa essere contestata in caso di controversie, vi consigliamo di non aprire inutili contenziosi poiché la sintesi di questa circolare verrà con ogni probabilità riportata nel testo dell’Art. 109 TULPS. Qualora vi troviate ad affrontare in questa fase di transizione una sanzione per la mancata comunicazione delle presenze è utile sapere che:

“le circolari interpretative volte a comunicare l’interpretazione di norme giuridiche rilevanti per l’attività amministrativa agli organi interessati all’applicazione delle medesime, non solo nell’ambito di un rapporto gerarchico, ma anche per il coordinamento di uffici equiordinati o facenti parte di diverso apparato burocratico (c.d. dottrina dell’amministrazione)”

sono espressione del potere di auto organizzazione della P.A. e, quindi, non sono idonee ad incidere immediatamente e direttamente nella sfera giuridica dei privati. Le “circolari interpretative”, non essendo, come già detto, atti amministrativi in senso stretto, non sono suscettibili di impugnazione giudiziale, configurandosi rispetto ad esse un difetto assoluto di giurisdizione. Non solo, le circolari in questione – per il loro carattere meramente interno – non creano, nemmeno in astratto, un pregiudizio per il privato e non possono vincolare il Giudice, che, nel giudicare la legittimità di un provvedimento deve far riferimento esclusivamente alle norme vigenti disattendendo l’interpretazione della circolare ove ne riscontri l’illegittimità o l’erroneità. Addirittura, la circolare interpretativa non vincola gli uffici gerarchicamente subordinati, potendo gli stessi ritenere che l’interpretazione del dettato normativo resa dalla circolare, si caratterizzi per essere *contra legem*. In conclusione, la circolare interpretativa ha una funzione meramente interna di “ausilio giuridico” per l’ufficio subordinato che deve applicare la norma, mentre non riveste alcuna rilevanza nel rapporto tra provvedimento amministrativo e norma giuridica.

Le Sezioni Unite della Cassazione (sentenza 2 novembre 2007 n. 23031) affermano l’estraneità delle circolari ministeriali tra le fonti normative del nostro ordinamento: esse costituiscono solo l’interpretazione “ufficiale” data dalla P.A. ad una determinata norma, e come tale assolutamente prive di efficacia vincolante, sia per i cittadini che per i giudici a tal punto che la circolare non vincola neppure l’Amministrazione emanante, né tanto meno gli uffici gerarchicamente subordinati. Nonostante la sentenza della Cassazione del 2 novembre 2007 n. 23031 corra in parte in vostro aiuto in questa fase di transizione è bene sapere che gli enti regionali, ai quali è attribuita la gestione autonoma della normativa nell’ambito del turismo, con ogni probabilità si adegueranno presto a questa interpretazione per rispondere adeguatamente e con efficacia alla richiesta della Direzione Centrale Affari Generali della Polizia di Stato di un più ampio controllo delle presenze sul territorio nell’ottica di contrastare con maggiore efficacia i pericoli derivanti dal terrorismo internazionale.

Le Sezioni Unite della Cassazione (sentenza 2 novembre 2007 n. 23031) affermano l’estraneità delle circolari ministeriali tra le fonti normative del nostro ordinamento: esse costituiscono solo l’interpretazione “ufficiale” data dalla P.A. ad una determinata norma, e come tale assolutamente prive di efficacia vincolante, sia per i cittadini che per i giudici.

Le Sezioni Unite, infatti, sottolineano come le circolari, in quanto strumento di interpretazione della legge, non godano di efficacia normativa esterna : non sono, cioè,

assimilabili agli atti generali di imposizione, non sono quindi impugnabili innanzi al giudice tributario, né da esso (o da quello ordinario) disapplicabili in via incidentale.

La Cassazione, in sostanza, registra il consolidato orientamento dottrinale sul valore normativo delle circolari, stabilendo che:

1. non possono derogare alla legge;
2. non sono equiparabili alla fonte regolamentare, che in quanto tale è vincolante per tutti soggetti dell'ordinamento;
3. sono dotate di mera efficacia interna nell'ambito dell'amministrazione dalla quale provengono, ancor più nell'ordinamento tributario soggetto alla riserva di legge.

L'analisi di questa sentenza delle Sezioni Unite porta a due conclusioni.

In linea di massima, non si potrà essere in disaccordo con i principi in essa contenuti. È, infatti, pacifico ritenere che il contribuente, il giudice e, anche, gli uffici amministrativi sott'ordinati non siano vincolati all'interpretazione fornita da una circolare.

Si è detto infatti, che la circolare interpretativa altro non è che un orientamento dottrinale, che può essere pregevole o meno, più o meno condiviso dalla giurisprudenza, ma non acquisterà mai carattere cogente.

Certamente, quanto più una posizione dottrinale raggiunga un certo grado di adesione da parte dei consociati, tanto più acquisterà un certo potere di influenzare il giudice, che si trovi a dover interpretare la medesima norma .

Diversamente, il principio statuito dalle Sezioni Unite, secondo cui la circolare interpretativa non vincola neppure l'organo che l'ha emanata appare assolutamente non condivisibile.

Qualora l'amministrazione sia libera di venir meno all'orientamento da essa stessa promanato, l'affidamento che il contribuente, legittimamente, pone nel comportamento postulato verrebbe irrimediabilmente leso.

Le argomentazioni addotte dal Supremo Collegio, relativamente alla necessità di negare un potere normativo in capo all'amministrazione, sono rilevanti, benché si deve ritenere operino su un piano diverso rispetto alla necessaria tutela del contribuente.

Riconoscere che l'amministrazione sia sprovvista di un potere normativo è un fatto, pretendere che faccia un uso legittimo del potere esecutivo ad essa assegnato è tutt'altra cosa.

Appare corretto e legittimo richiedere che gli organi sovraordinati delle amministrazioni finanziarie nell'elaborazione delle interpretazioni di legge siano ispirati da criteri di continuità, coerenza e soprattutto, dal principio di non contraddizione.