

LA COMUNICAZIONE DELLE PRESENZE DEGLI ALLOGGIATI NELLE STRUTTURE RICETTIVE E NELLE LOCAZIONI TURISTICHE ALLE AUTORITÀ DI PUBBLICA SICUREZZA

Saverio Panzica – Esperto di legislazione – marketing e qualità dei servizi turistici

Differenza tra il contratto d'albergo e la locazione

La Cassazione Civile, Sezione Terza, sentenza n. 10671 del 4/2/1987 ha delineato una netta differenza tra: il contratto d'albergo e la locazione.

- Nel contratto d'albergo al godimento dell'immobile si accompagna la fornitura di servizi aggiuntivi, o servizi alle persone, quali: la pulizia e la sistemazione delle camere, il cambio della biancheria e delle lenzuola
- Nel rapporto di locazione nessuna prestazione accessoria alla concessione in godimento è possibile. (art. 1786 del c.c. ha equiparato la disciplina alberghiera alle altre strutture ricettive).

“Il contratto d'albergo, si differenzia dal contratto di locazione d'immobile arredato... perché in quest'ultimo l'oggetto della prestazione si esaurisce nel godimento del bene, mentre nel contratto di albergo il godimento il godimento dell'immobile, avente di regola carattere temporaneo e transitorio, si accompagna e si integra con una serie di servizi, di natura genericamente alberghiera”, definiti, anche, servizi alle persone: cambio biancheria e lenzuola, pulizia e sistemazione camere.

LA RICETTIVITÀ TURISTICA PRIVATA - “LOCAZIONI TURISTICHE”

Gli alloggi privati locati esclusivamente per finalità turistiche sono disciplinati dalle seguenti norme:

Art. 42 comma 2 della Costituzione “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. 117 comma 2 lettera L) della Costituzione (codice civile competenza esclusiva dello Stato)

Art. 1571 e succ. codice civile (locazioni)

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 – decreto legislativo n. 79/2011” – (codice civile in tema di locazioni)

Art. 3 Comma 2 del decreto legislativo n. 23/2011 (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).

LA RICETTIVITÀ TURISTICA APERTA AL PUBBLICO

Le strutture turistico-ricettive aperte al pubblico: alberghiere, extralberghiere e all'aria aperta sono disciplinate dalle norme regionali come disposto dall'art. 117 comma 4 della Costituzione competenze residuali/innominate di competenza delle regioni. Le regioni legiferano in merito alle strutture turistico ricettive aperte al pubblico senza alcuna ingerenza da parte dello Stato (Sentenza Corte Costituzionale n. 80/2012 – “Codice del turismo”).

LA COMUNICAZIONE DELLE PRESENZE DEGLI ALLOGGIATI PER LA RICETTIVITA' TURISTICA APERTA AL PUBBLICO - STRUTTURE: ALBERGHIERE- EXTRALBERGHIERE - ALL'ARIA APERTA

Gli ospiti che soggiornano in strutture turistico ricettive aperte al pubblico: alberghiere, extralberghiere e all'aria aperta sono soggetti alle seguenti discipline normative:

- **Art. 109 (art. 107 T.U. 1926)**

1. *“I gestori di esercizi alberghieri e di altre strutture ricettive, comprese quelle che forniscono alloggio in tende, roulotte, nonché i proprietari o gestori di case e di appartamenti per vacanze e gli affittacamere, ivi compresi i gestori di strutture di accoglienza non convenzionali, ad eccezione dei rifugi alpini inclusi in apposito elenco istituito dalla regione o dalla provincia autonoma, possono dare alloggio esclusivamente a persone munite della carta d'identità o di altro documento idoneo ad attestarne l'identità secondo le norme vigenti. 2. Per gli stranieri extracomunitari è sufficiente l'esibizione del passaporto o di altro documento che sia considerato ad esso equivalente in forza di accordi internazionali, purché munito della fotografia del titolare. 3. Entro le ventiquattr'ore successive all'arrivo, i soggetti di cui al comma 1 comunicano alle questure territorialmente competenti, avvalendosi di mezzi informatici o telematici o mediante fax, le generalità delle persone alloggiate, secondo modalità stabilite con decreto del Ministro dell'interno, sentito il Garante per la protezione dei dati personali”.*

- **MINISTERO DELL'INTERNO - DECRETO 7 gennaio 2013** Disposizioni concernenti la comunicazione alle autorità di pubblica sicurezza dell'arrivo di persone alloggiate in strutture ricettive.

Il D.M. Interno 07.01.2013 “Disposizioni concernenti la comunicazione alle autorità di p.s. dell'arrivo di persone alloggiate in strutture ricettive”, recependo le modifiche apportate all'art 109 TULPS dal cosiddetto decreto “Salva Italia”, convertito con legge nr. 214 del 22.12.2011, ha innovato la materia sul sistema di comunicazione dei dati alla Questura. Le novità sostanziali sono che:

- 1) viene confermata l'obbligatorietà dell'invio telematico dei dati e l'impossibilità di consegnare a mano un elenco cartaceo o le schedine stesse;
- 2) la possibilità di inviare i dati, **PREVIA COMUNICAZIONE ED AUTORIZZAZIONE DELLA QUESTURA**, per posta elettronica certificata (se la struttura ne è munita) o per fax, nel caso in cui ci fossero problemi tecnici per cui non sia possibile il collegamento con il sito della Polizia di Stato;
- 3) l'esclusione per le case di cura di dover indicare i dati del documento di identità;
- 4) l'obbligo di indicare i giorni di permanenza dichiarata all'arrivo;
- 5) l'esclusione dell'indicazione della residenza dell'ospite.

Tutte le informazioni circa le modalità di iscrizione al servizio ed il modulo di richiesta sono disponibili all'indirizzo internet: <https://alloggiatiweb.poliziadistato.it>
Accedendo al sito si possono trovare tutte le informazioni del servizio. Altresì si può prendere visione del manuale e delle indicazioni tecniche nella sezione “Supporto Tecnico”.

Al primo accesso dovrà essere installato il certificato digitale, salvandolo sul proprio computer, che poi andrà attivato facendo doppio click, avendo cura di inserire il codice personale fornito e di chiudere il programma Internet Explorer prima dell'installazione. In caso di utilizzo di Mozilla Firefox al posto di Internet Explorer si dovrà seguire la guida presente nella sezione “Supporto Tecnico”.

Per un completo utilizzo del sistema è necessario che sul computer sia installato Adobe Reader per poter visualizzare i documenti in formato elettronico PDF.

Il programma è già normalmente installato sulla maggioranza dei PC, altrimenti può essere scaricato gratuitamente dal sito www.adobe.com.

Inoltre, ai sensi dell'art. 4 comma 5 del D.M. Interno 07.01.2013, *“...I gestori delle strutture ricettive sono tenuti alla cancellazione dei dati digitali trasmessi secondo le modalità di cui all'art.2 (mezzo informatico/telematico) ed alla distruzione della copia cartacea degli elenchi trasmessi secondo le modalità di cui all'art.3 (fax o posta elettronica certificata), non appena ottenute le relative ricevute digitali. Le stesse devono essere conservate 5 anni. Non si deve quindi stampare e conservare la ricevuta cartacea, ma il file. Questo perchè il file contiene la firma digitale della Polizia di Stato.*

Ai sensi dell'art. 3 D.M. Interno 07.01.2013 la comunicazione, nel caso in cui sussistano problematiche di natura tecnica al sistema web che impediscano la trasmissione via informatica/telematica, la comunicazione delle generalità dei soggetti sarà effettuata mediante la trasmissione a mezzo fax (DOPO AVER RICHIESTO IL NUMERO E L'AUTORIZZAZIONE ALLA QUESTURA), ovvero tramite posta elettronica certificata al seguente indirizzo: anticrimine.quest.gr@pecps.poliziadistato.it

La non osservazione delle disposizioni dell'art.109 T.U.L.P.S., è di rilevanza penale e non amministrativa, come stabilito dall'art.17 dello stesso T.U.L.P.S.

Niente più schedina alloggiati dunque. All'atto della conversione in legge del decreto 'salva Italia', al comma 3 dell'articolo 109 TULPS, non viene fatta più menzione della scheda di notifica.

Non esiste neanche l'obbligo di conservazione delle schedine già compilate così come esplicitamente indicato dall'art. 7 comma 4 della legge 30 maggio 1995 n.203.

ORDINANZA N. 262 ANNO 2005 - CORTE COSTITUZIONALE – Stabilisce in relazione alle seguenti violazioni del TULPS ARTT. 86 - 108 – 109 - 17 DEL REGIO DECRETO N. 773 DEL 1931 (TULPS)

- Violazione artt. 86 e 108 del regio decreto n. 773 del 1931 (TULPS) “la mera sanzione amministrativa in caso di esercizio dell’attività senza licenza, senza previa dichiarazione all’autorità di pubblica sicurezza o in spregio del divieto del questore”
- Violazione artt. 109 e 17 TULPS, omissione di comunicare all’autorità locale di P.S, entro le ventiquattro ore dal loro arrivo, di persone alloggiate; pena alternativa dell’arresto sino a tre mesi o dell’ammenda sino ad euro 206,00.

OBBLIGO DI NOTIFICA ALL’AUTORITA’ DI P.S. “LOCAZIONI TURISTICHE”

Gli ospiti che soggiornano in locazioni turistiche, in base alla disciplina vigente in materia, come sopra ampiamente illustrato, non sono soggetti alle disposizioni dell’art. 109 del TULPS. Va rilevato però che, in attuazione dell’art. 12 della legge n. 192/1978, *“Chiunque cede la proprietà o il godimento o a qualunque altro titolo consente, per un tempo superiore a un mese, l’uso esclusivo di un fabbricato o di parte di esso ha l’obbligo di comunicare all’Autorità locale di pubblica sicurezza, entro quarantotto ore dalla consegna dello immobile, la sua esatta ubicazione, nonché le generalità dello acquirente, del conduttore o della persona che assume la disponibilità del bene e gli estremi del documento di identità o di*

riconoscimento, che deve essere richiesto all'interessato". Questo dispositivo di legge si applica per i cittadini italiani e della Unione Europea.

Per i cittadini extracomunitari il **Testo unico sull'immigrazione (art.7 Dlgs 286/1998)** così dispone: 1. *Chiunque, a qualsiasi titolo, da alloggio ovvero ospita uno straniero o apolide, anche se parente o affine. o lo assume per qualsiasi causa alle proprie dipendenze ovvero cede allo stesso la proprietà o il godimento di beni immobili, rustici o urbani, posti nel territorio dello Stato, e' tenuto a darne comunicazione scritta, entro quarantotto ore, all'autorità locale di pubblica sicurezza.*

2. *La comunicazione comprende, oltre alle generalità del denunciante, quelle dello straniero o apolide, gli estremi del passaporto o del documento di identificazione che lo riguardano, l'esatta ubicazione dell'immobile ceduto o in cui la persona e' alloggiata, ospitata o presta servizio ed il titolo per il quale la comunicazione e' dovuta.*

A questo punto vanno illustrate 2 circolari del Ministero dell'Interno che intervengono sul tema della comunicazione delle presenze turistiche alle autorità di Pubblica sicurezza – Questure:

- **MINISTERO DELL'INTERNO - CIRCOLARE 29 luglio 2005, n. 557:**

Applicazione dell'articolo 109 T.U.L.P.S. – *“Comunicazione delle persone alloggiate. (c.d. bed and breakfast), in virtù dell'espresso riferimento, recato nella disposizione surriportata, agli esercizi non convenzionali. I questori, nel procedere alla verifica, vorranno anzitutto accertare il regime autorizzatorio in vigore nelle rispettive regioni al fine di modulare opportunamente le modalità del controllo. Cio' in quanto le facoltà di accesso di cui all'art. 16 del testo unico delle leggi di P.S., con le modalità appropriate alla tipologia di esercizio ricettivo in argomento, potranno essere attivate solo nel caso in cui l'attività ricettiva sia soggetta ad autorizzazione comunale di pubblica sicurezza: in caso affermativo, trattandosi di una prestazione di alloggio nel domicilio dell'interessato, gli accessi saranno effettuati garantendo l'assoluto rispetto delle attività private. Nel caso negativo, e, comunque, quando risulti impossibile distinguere fra luoghi riservati al privato domicilio e luoghi di esercizio dell'attività autorizzata, ovvero fra attività ricettiva ed altra fattispecie di alloggio, si procederà sulla scorta della documentazione e delle informazioni acquisite, interessando, all'occorrenza, l'autorità competente a conoscere il fatto e ad irrogare la sanzione, in relazione alla norma eventualmente violata”.*

- **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, il Ministero dell'Interno 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 pi 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 comunque da considerarsi un'attività di natura ricettiva”.

LE SEZIONI UNITE DELLA CASSAZIONE (SENTENZA 2/11/2007 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.

POTERI E LIMITI NELL'ACCESSO A PROPRIETA' PRIVATA PER L'ACCERTAMENTO DI REATI ED ILLECITI AMMINISTRATIVI E PENALI

Il potere di accesso in un luogo, da parte di un organo di polizia, vuoi che la finalità sia di natura amministrativa che penale, incontra l'insormontabile limite della privata dimora, in forza della tutela accordata alla stessa dall'art.14 della Costituzione e, prima ancora, dall'art.13, inerente la inviolabilità della libertà personale in senso lato intesa.

La disposizione contenuta nell'art.615 C.P. tutela il diritto alla libertà domestica, reprimendo con la previsione di una severa pena edittale gli abusi del pubblico ufficiale che, proprio a cagione di tale sua qualifica e dei poteri ad essa connessi, e' in grado di vulnerare più gravemente la libertà individuale. Per questo si ritiene che l'interesse tutelato dalla norma sia anche quello al corretto comportamento degli organi della Pubblica Amministrazione, che giustifica la procedibilità d'ufficio, diversamente da quanto avviene, almeno di regola, per la fattispecie "comune" di cui all'art. 614 ("Violazione di domicilio") . Bisogna distinguere 2 differenti modalità di accesso, alle locazioni turistiche, in relazione ai seguenti tipi di accertamenti di reati e illeciti:

- ***POTERI E LIMITI NELL'ACCESSO A PROPRIETA' PRIVATA PER L'ACCERTAMENTO DI REATI ED ILLECITI FINANZIARI***

Le attività di accertamento relative a verifiche, controlli ed ispezioni effettuate dagli uffici finanziari e dalla Guardia di Finanza, sono disciplinate dall'art. 52 del DPR 26 ottobre 1972, n. 633 e dall'art. 33 del DPR del 29 settembre 1973, n. 600. In particolare, rientra nell'attività degli uffici: controllare le dichiarazioni dei redditi e dei sostituti d'imposta; vigilare sul rispetto degli obblighi previsti dalle norme sulle imposte dei redditi nonché degli obblighi relativi alla tenuta delle scritture contabili; irrogare le sanzioni a seguito della violazione delle norme tributarie applicabili. L'art. 52 del D.P.R. n. 633/72 stabilisce che i verificatori, al fine di poter accedere ai luoghi destinati all'esercizio di attività commerciali, agricole o professionali per poter eseguire controlli devono essere muniti di un'apposita autorizzazione del capo dell'ufficio di diretta dipendenza; qualora, però, si tratti di locali adibiti anche ad abitazione sarà, altresì, indispensabile l'autorizzazione del procuratore della Repubblica.

- ***POTERI E LIMITI NELL'ACCESSO A PROPRIETA' PRIVATA PER L'ACCERTAMENTO DI REATI ED ILLECITI AMMINISTRATIVI***

L'art. 13 della L. 24 novembre 1981, n. 689, costituisce, come si suole affermare in maniera sicuramente riduttiva, ma efficace, il codice di rito degli illeciti amministrativi. Atti di accertamento – "Gli organi addetti al controllo sull'osservanza delle disposizioni per la cui violazione è prevista la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro possono, per l'accertamento delle violazioni di rispettiva competenza, assumere informazioni e procedere a ispezioni di cose e di luoghi diversi dalla privata dimora, a rilievi segnaletici, descrittivi e fotografici e ad ogni altra preparazione tecnica". "Previa autorizzazione motivata del Tribunale ordinario (d.lgs. 51/1998) del luogo ove le perquisizioni stesse dovranno essere effettuate".

Legge n. 400/1988 - Art. 13-bis - Chiarezza dei testi normativi

“1. Il Governo, nell'ambito delle proprie competenze, provvede a che:

- a) ogni norma che sia diretta a sostituire, modificare o abrogare norme vigenti ovvero a stabilire deroghe indichi espressamente le norme sostituite, modificate, abrogate o derogate;
- b) ogni rinvio ad altre norme contenuto in disposizioni legislative, nonché in regolamenti, decreti o circolari emanati dalla pubblica amministrazione, contestualmente indichi, in forma integrale o in forma sintetica e di chiara comprensione, il testo ovvero la materia alla quale le disposizioni fanno riferimento o il principio, contenuto nelle norme cui si rinvia, che esse intendono richiamare.

2. Le disposizioni della presente legge in materia di chiarezza dei testi normativi costituiscono principi generali per la produzione normativa e non possono essere derogate, modificate o abrogate se non in modo esplicito...omissis...

RISLESSIONI: le locazioni turistiche sono soggette a comunicazione delle presenze degli ospiti, entro 24 ore dal loro arrivo, alle autorità di P.S., ai sensi dell'art. 109 del TULPS?