



*Prefettura di Modena*  
*Ufficio Territoriale del Governo*

Modena, data del protocollo

AI SIGG.       PRESIDENTI DELLE UNIONI  
DEI COMUNI DELLA  
PROVINCIA DI MODENA

AI SIGG.       SINDACI DELLA PROVINCIA  
DI MODENA

AI SIG.        PRESIDENTE DELLA CAMERA DI  
COMMERCIO DI MODENA

Oggetto: Indirizzi interpretativi per l'applicazione delle disposizioni concernenti l'obbligo di comunicazione delle persone alloggiate o alle quali vengono ceduti in proprietà o in godimento beni immobili.

Il Ministero dell'Interno, facendo seguito alle *"Indicazioni per l'applicazione delle disposizioni riguardanti la disciplina dei compiti di polizia amministrativa di sicurezza"* precedentemente fornite in merito alla normativa recata dal D.L. 4.10.2018 n. 113, convertito con modificazioni dalla Legge 1.12.2018 n. 132, ha fornito gli orientamenti interpretativi che di seguito si riportano.

<<        1. *Premessa.*

Come è noto, con l'atto di indirizzo indicato a seguito, sono stati formulati alcuni orientamenti per l'applicazione dell'art. 19-bis del D.L. 4 ottobre 2018, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132 che ha chiarito, con una norma interpretativa, l'ambito di applicazione dell'obbligo di identificazione e comunicazione alla Questura delle persone alloggiate in strutture ricettive e similari.

L'intervento del legislatore ha, in particolare, confermato la posizione già evidenziata da questo Dipartimento in precedenti circolari secondo cui il predetto obbligo trova applicazione anche nei confronti dei soggetti che, sulla base di rapporti di locazione o sub-locazione, assicurano servizi di ricettività della durata inferiore ai trenta giorni.

Proseguendo in questa azione chiarificatrice e di agevolazione del quadro normativo di riferimento, appare adesso possibile affrontare anche alcune ulteriori tematiche che, negli ultimi mesi, sono state prospettate da associazioni rappresentative degli operatori economici dei settori interessati e che comunque rivestono profili di interesse per la "rete" delle Autorità di pubblica sicurezza.



# *Prefettura di Modena*

## *Ufficio Territoriale del Governo*

2. *Ambito di applicazione dell'art. 109 TULPS in rapporto ad altre disposizioni dell'ordinamento recanti analoghi obblighi di comunicazione all'Autorità di p.s..*

In particolare, sono recentemente pervenuti quesiti concernenti la definizione dell'esatto perimetro di applicazione dell'art. 109 TULPS in rapporto ad altre disposizioni che pure prevedono obblighi di comunicazione delle persone cui viene assicurata ospitalità o alle quali viene ceduta la disponibilità di immobili o parti di essi.

Nell'atto di indirizzo, cui si fa seguito, era già stato illustrato come l'ordinamento appresti una pluralità di strumenti finalizzati a mettere in condizione l'Autorità di pubblica sicurezza e gli Organi di polizia di svolgere controlli ampi e pregnanti, attraverso i quali rintracciare eventuali soggetti latitanti o le persone pericolose.

Concorrono a questo obiettivo, oltre all'art. 109 TULPS, altre tre disposizioni, e cioè:

- > l'art. 12 del D.L. 21 marzo 1978, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 1978, n. 191 che sancisce l'obbligo di comunicare, entro quarantotto ore dall'immissione nel possesso, all'Autorità locale di p.s. le generalità dei soggetti cui viene ceduta la disponibilità di beni immobili o parti di essi a titolo di proprietà, di comodato o altro diritto di godimento, per un periodo superiore a un mese;
- > l'art. 7 del D. Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, che impone di comunicare, sempre all'Autorità locale di p.s. nel medesimo termine delle quarantotto ore, i soggetti stranieri o apolidi, anche se parenti o affini, cui viene dato alloggio o ospitalità o ai quali viene ceduta la proprietà o il godimento di beni immobili;
- > l'art. 193 del Regolamento di esecuzione del TULPS, di cui al R.D. 6 maggio 1940, n. 635, secondo cui le case di cura e gli istituti sanitari devono tenere uno speciale registro, sul quale devono essere annotate le generalità delle persone ricoverate.

E' di tutta evidenza che il quadro normativo appena delineato consente di coprire l'intero spettro delle situazioni suscettibili di presentarsi in concreto, garantendo, quindi, la completezza del sistema, presupposto indispensabile per lo sviluppo di un capillare controllo.

Occorre, tuttavia, osservare che a parte l'ipotesi contemplata dall'art. 193 del R.D. n. 635/1940 -chiaramente settoriale e quindi di agevole applicazione- ciascuna delle altre disposizioni definisce la fattispecie considerata richiamando tipologie di rapporti giuridici che, per io meno in parte, si rinvengono anche nelle altre disposizioni.

Queste "sovrapposizioni" rendono opportuno svolgere uno sforzo per individuare le chiavi ermeneutiche alle quali occorre fare ricorso per stabilire l'ambito di applicazione di ognuna delle predette norme, tenuto anche conto che la loro osservanza è garantita da sanzioni di diversa natura ed entità (sanzione penale nel caso di inosservanza dell'art. 109 TULPS; sanzione amministrativa pecuniaria, nel caso di inosservanza dell'art. 12 del D.L. n. 59/1978 e dell'art. 7 del D. Lgs. n. 286/1998).

Si tratta, in realtà, di un conflitto di norme solo apparente che può essere agevolmente risolto facendo appello al criterio di specialità, peraltro espressamente richiamato nelle fonti-base del diritto punitivo (art. 15 c.p. e art. 9 della legge n. 689/1981).

Come è noto, tale criterio impone di attribuire la prevalenza alla norma che - disciplinando una fattispecie caratterizzata da elementi ulteriori non presenti nella norma "in conflitto" - deve considerarsi speciale rispetto all'altra che è invece di natura più generale.



# *Prefettura di Modena*

## *Ufficio Territoriale del Governo*

Ciò posto, si osserva che la disposizione dell'art. 109 TULPS riguarda uno "spicchio" della generale platea dei destinatari degli obblighi di comunicazione in argomento.

Dopo il chiarimento operato dall'art. 19-*bis* del D.L. n. 113/2018, la disposizione si riferisce, infatti, a specifiche categorie di soggetti:

- a) i gestori degli alberghi e delle altre attività ricettive, la cui individuazione di dettaglio si rinviene oggi negli artt. 8, 9, 12, 13 e 14 del D. Lgs. n. 79/2011 (cd. "Codice del turismo");
- b) coloro che concedono in locazione o sub-locazione unità immobiliari o parti di esse per una durata inferiore ai trenta giorni.

Nei confronti di queste due categorie di soggetti la disciplina dell'art. 109 appresta uno "statuto" specifico, sottraendoli al regime delle norme che, non facendo loro un esplicito riferimento, devono considerarsi di tenore più generale.

L'art. 109 TULPS è dunque norma speciale rispetto agli artt. 12 del D.L. n. 59/1978 e 7 del D. Lgs. n. 286/1998 che sono, pertanto, "cedevoli" rispetto ad esso.

Ne consegue che i gestori delle cennate strutture e i locatori e sublocatori di unità immobiliari per periodi inferiori ai trenta giorni sono tenuti a comunicare al Questore le generalità delle persone alloggiate secondo quanto previsto dal medesimo art. 109 e dal discendente D.M. 7 gennaio 2013, indipendentemente dal fatto che la persona alloggiata sia di nazionalità italiana (o di un altro Paese dell'Unione europea) ovvero un cittadino straniero.

Al di fuori del "perimetro" di operatività dell'art. 109 TULPS, trovano applicazione gli artt. 7 del D. Lgs. n. 286/1998 e dell'art. 12 del D.L. n. 59/1978.

A tal proposito, occorre considerare che l'art. 7 del D. Lgs. n. 286/1998 riguarda anch'esso uno specifico "segmento" degli obblighi di comunicazione in argomento, e cioè quello riferito ai soggetti stranieri.

Il fatto di rivolgersi ad una particolare e circoscritta platea rende la disposizione speciale rispetto all'art. 12 del D.L. n. 59/1978, che è, pertanto, di natura generale.

Conseguentemente, gli ambiti di applicazione delle due norme possono essere ricostruiti come segue.

L'art. 7 del D. Lgs. n. 286/1998 è destinato a trovare applicazione ai casi in cui i soggetti diversi da quelli contemplati dall'art. 109 TULPS forniscono allo straniero alloggio o ospitalità (anche a titolo gratuito o di liberalità), ovvero stipulano con esso rapporti di locazione di durata superiore ai trenta giorni.

Rientrano, altresì, nell'alveo del cennato art. 7 le cessioni allo straniero di immobili urbani o rustici, intendendosi per tali gli immobili che comprendono oltre all'abitazione, anche locali adibiti ad altre attività.

Conseguentemente, l'art. 12 del D.L. n. 59/1978 trova applicazione alle cessioni di fabbricati o parti di essi in favore di cittadini italiani o di altri Paesi dell'Unione europea, a titolo di proprietà o di qualunque altro diritto di godimento o locazione che ne consenta la disponibilità per un periodo superiore ad un mese.

### *3. Indicazioni operative.*

Ciò premesso, si segnala l'opportunità che le indicazioni recate dal presente atto di indirizzo siano riportate sia nelle comunicazioni di reato dirette all'Autorità Giudiziaria riguardanti le violazioni di cui all'art. 109 TULPS.



*Prefettura di Modena*  
*Ufficio Territoriale del Governo*

A tal proposito, si ricorda che - come ribadito dalla Corte di Cassazione - Sez. I 28 aprile 2017, n. 1767 - l'inosservanza degli obblighi di cui all'art. 109 TULPS sono sanzionati penalmente ai sensi dell'art. 17 del medesimo Testo Unico,

Si rammenta che anche l'obbligo della tenuta dello speciale registro riguardante le persone ospitate nelle case e negli istituti di cura è assistito da una sanzione di natura penale, contenuta nell'art. 221 TULPS.

Analogamente sarà utile fare cenno degli orientamenti formulati con il presente atto di indirizzo anche negli atti di accertamento e contestazione delle violazioni, punite a titolo di illecito amministrativo, dei sopra ricordati art. 7 del D. Lgs. n. 286/1998 e dell'art. 12 del D.L. n. 59/1978.

4. *Misure di pubblicità.*

Come di consueto, il presente atto di indirizzo sarà pubblicato, ai sensi delle vigenti disposizioni in materia di trasparenza amministrativa, sul sito istituzionale della Polizia di Stato.

Allo stesso tempo appare utile che vengano adottate iniziative volte a favorire una diffusa conoscenza degli orientamenti qui formulati sia da parte degli altri soggetti pubblici, titolari di principi di competenza in qualche modo attinenti o contigui agli argomenti trattati, sia da parte delle categorie economiche e sociali interessate. >>

In ragione di quanto sopra, i Sigg.ri Sindaci, interessati alla tematica anche in veste di Autorità locali di P.S., vorranno portare a conoscenza dei contenuti della presente i dipendenti Uffici, oltre ai rispettivi Corpi e Servizi di polizia locale, titolari delle competenze autorizzatorie in materia di esercizi pubblici, nonché di quelle di polizia amministrativa del commercio.

Il Sig. Presidente della Camera di Commercio Industria ed Artigianato è pregato di voler rendere edotte dei contenuti dell'atto di indirizzo le rappresentanze locali delle associazioni di categoria interessate.

Il Prefetto  
(Paba)

H