



Prefettura di Roma
Ufficio Territoriale del Governo
Gabinetto

Roma, data del protocollo

AI SIGG. SINDACI DELLA PROVINCIA DI ROMA
LORO SEDI

ALLA CAMERA DI COMMERCIO DI ROMA

OGGETTO: Identificazione delle persone ospitate presso strutture ricettive. Circolare del Ministero dell'Interno – Dipartimento della Pubblica Sicurezza - protocollo n. 0038138 del 18 novembre 2024.

Con la circolare in oggetto indicata, il Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno ha inteso porre l'attenzione sulle procedure di identificazione delle persone ospitate presso strutture ricettive, alla luce dell'intensificazione del fenomeno delle cc.dd. "locazioni brevi", legate ai numerosi eventi politici, culturali e religiosi in programmazione nel Paese, anche in vista delle celebrazioni del Giubileo della Chiesa Cattolica previsto per la città di Roma a partire dal 24 dicembre 2024 e tenuto conto dell'evoluzione della difficile situazione internazionale.

È stata rimarcata, dunque, la necessità di attuare stringenti misure finalizzate a prevenire rischi per l'ordine e la sicurezza pubblica in relazione all'eventuale alloggiamento di persone pericolose e/o legate ad organizzazioni criminali o terroristiche. A tal fine, sono stati forniti chiarimenti in merito alle criticità connesse alla invalsa procedura di "identificazione da remoto" degli ospiti delle strutture ricettive a breve termine mediante trasmissione informatica delle copie dei documenti e accesso negli alloggi con codice di apertura automatizzata, ovvero tramite installazione di *key boxes* all'ingresso.



Prefettura di Roma
Ufficio Territoriale del Governo
Gabinetto

In particolare, è stato chiarito se tale *modalità di ricezione della clientela*, che evidentemente “scavalca” la fase dell’identificazione personale degli ospiti al momento dell’accesso alla struttura e non garantisce la verifica della corrispondenza del documento al suo portatore, soddisfi i requisiti previsti, dall’art. 109 Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (di seguito: TULPS).

Al riguardo, è stato osservato che tale norma del TULPS stabilisce che i gestori di esercizi alberghieri ed altre strutture ricettive possano dare alloggio esclusivamente a persone munite di un documento idoneo ad attestarne l’identità e che, nelle 24 ore successive all’arrivo - e comunque entro le sei ore successive all’arrivo nel caso di soggiorni non superiori alle ventiquattro ore, - gli stessi gestori comunichino alle Questure territorialmente competenti le generalità delle persone effettivamente alloggiate.

Per effetto dell’art. 19-bis del Decreto Legge 4 ottobre 2018 n. 113, convertito nella legge n.132 del 2018¹, gli obblighi previsti dal menzionato articolo 109 TULPS si applicano anche ai locatori o sublocatori che lochino immobili o parti di esso con contratti di durata inferiore a 30 giorni².

Il combinato disposto delle norme in parola persegue la finalità generale di tutela della sicurezza pubblica, essendo volta a consentire all’Autorità di Pubblica Sicurezza di avere la conoscenza aggiornata degli alloggiati, evitando, in tal modo, che persone pregiudicate, sospette o ricercate possano nascondersi in esercizi alberghieri e altre strutture ricettive.

In tal senso, peraltro, si è espressa la Corte Costituzionale, con sentenza n. 262/2005, che, nell’affermare la legittimità costituzionale dell’art. 109 del TULPS³, ha precisato che “*l’obbligo di comunicazione delle generalità delle persone alloggiate, imposto dall’art. 109, terzo comma, investe una modalità di svolgimento di tale attività d’impresa che si correla, con immediatezza, a specifiche esigenze di sicurezza pubblica, giacchè il predetto obbligo è volto a consentire all’autorità di polizia la più rapida cognizione dei nominativi degli ospiti dell’albergo, al fine di*

¹ Recante “*Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell’interno e l’organizzazione e il funzionamento dell’Agenzia nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.*”.

² La disposizione interpretativa del 2018 ha voluto colmare un vuoto normativo, posto che per le locazioni di durata superiore ai 30 giorni la verifica da parte dell’Ordinamento era già prevista grazie alla normativa sulla c.d. “*cessione fabbricati*” (art. 12 del DL 21 marzo 1978, n. 59, conv. in L.18 maggio 1978, n. 191), oggi sostanzialmente assorbita dall’obbligo di registrazione del contratto.

³ Pronunciandosi in merito al testo modificato dall’art. 8 della legge 29 marzo 2001 n. 135, il quale aveva sostituito le sanzioni amministrative ivi previste per la sua violazione con quelle penali ex art. 17 TULPS.



Prefettura di Roma
Ufficio Territoriale del Governo
Gabinetto

garantire, appunto, la sicurezza pubblica nell'ambito dei compiti d'istituto individuati dall'art. 1 T.U.L.P.S."

Posta la finalità sopra descritta perseguita dalla norma, è apparso chiaramente che la gestione automatizzata del check-in e dell'ingresso nella struttura, senza identificazione *de visu* degli ospiti, si configuri quale procedura che rischia di disattendere la *ratio* della previsione normativa, non potendosi escludere che, dopo l'invio dei documenti in via informatica, la struttura possa essere occupata da uno o più soggetti le cui generalità restano ignote alla Questura competente, comportando un potenziale pericolo per la sicurezza della collettività.

In tal senso, in definitiva, è stato affermato che eventuali **procedure di check-in "da remoto" non possano ritenersi soddisfattive degli adempimenti di cui all'articolo 109 TULPS**, cui sono tenuti i gestori di strutture ricettive.

Pertanto, è stato confermato che i gestori di strutture ricettive sono tenuti a verificare l'identità degli ospiti, comunicandola alla Questura esclusivamente secondo le modalità indicate dal Decreto del Ministro dell'interno in data 7 gennaio 2013, recante «*Disposizioni concernenti la comunicazione alle autorità di pubblica sicurezza dell'arrivo di persone alloggiate in strutture ricettive*», come modificato dal Decreto del Ministro dell'Interno in data 16 settembre 2021.

Analogamente, peraltro, è stato ritenuto di dover disporre in ordine alla necessità di registrare sul portale Alloggiati web i dati delle persone con le quali si effettua lo scambio di casa sulla piattaforma *HomeExchange*, piattaforma esposta su Web a cui è possibile iscriversi al fine di effettuare lo scambio reciproco di abitazioni o appartamenti per un dato periodo di tempo, in modo tale da garantire a ciascuna parte, a titolo gratuito, di visitare il Paese o la città dell'altra parte "*contrattuale*".

Vista la finalità della norma in argomento, come sopra descritta, è apparso con chiarezza che anche l'ipotesi relativa allo scambio di casa con persone, cittadine italiane o straniere, senza l'inserimento dei relativi dati nel portale Alloggiati web, disattenderebbe la *ratio* delle previsioni normative, non potendosi escludere che l'iscrizione alla piattaforma Home Exchange avvenga mediante l'inserimento di dati "di fantasia", proprio al fine di aggirare le prescrizioni normative ed occupare un alloggio in modo ignoto alla Questura competente, con il pericolo di potenziali ricadute sulla sicurezza della collettività.



Prefettura di Roma

Ufficio Territoriale del Governo

Gabinetto

Pertanto, è stato confermato l'obbligo, posto a carico anche di chi effettua tale tipo di "permuta", di verificare l'identità degli ospiti, comunicandola alla Questura secondo le modalità indicate dal Decreto del Ministro dell'Interno in data 7 gennaio 2013, come modificato dal Decreto del Ministro dell'Interno in data 16 settembre 2021.

Sullo specifico punto, per completezza di informazione, è stato evidenziato anche quanto previsto dall'art. 7 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, secondo cui *"chiunque, a qualsiasi titolo, dà alloggio ovvero ospita uno straniero o apolide, anche se parente o affine, ovvero cede allo stesso la proprietà o il godimento di beni immobili, rustici o urbani, posti nel territorio dello Stato, è tenuto a darne comunicazione scritta, entro quarantotto ore, all'Autorità locale di pubblica sicurezza. 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 è alloggiata, ospitata o presta servizio ed il titolo per il quale la comunicazione è dovuta"*.

Pertanto in caso di cittadini stranieri, l'inserimento dei dati nel portale Alloggiati Web vale anche ai fini dell'adempimento del citato obbligo.

Infine, considerazioni di eguale portata sono state recapitate con riferimento ai cc.dd. *"Marina resort"*, ovvero strutture organizzate per la sosta e il pernottamento di turisti, all'interno di unità navali da diporto ormeggiate in uno specchio acqueo appositamente attrezzato in idonee strutture dedicate alla nautica.

Tali strutture, infatti, ai sensi del Decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti del 3 ottobre 2014, oltre ad essere state equiparate alle strutture ricettive per l'applicazione della medesima aliquota IVA, ne ricalcano totalmente quelle caratteristiche che le pongono nell'alveo di applicabilità dell'art. 109 TULPS, quali l'esercizio di alloggio di persone, *"anche a breve termine"* ed anche in strutture *"non convenzionali"*.

Ogni eccezione al riguardo, ivi comprese la asserita carenza di potere certificativo in capo al privato gestore del *resort*, ovvero l'eccezione di inapplicabilità in via analogica di norme penalistiche, è apparsa pertanto pretestuosa e divagante rispetto alla *ratio* della norma da applicare, come detto orientata ad un principio di tutela della sicurezza pubblica e, come sopra ricordato, già passata al vaglio di costituzionalità, proprio in occasione della modifica del testo a



Prefettura di Roma

Ufficio Territoriale del Governo

Gabinetto

cura della legge 29 marzo 2001 n. 135, art. 8, la quale aveva sostituito le sanzioni amministrative ivi previste per la violazione con quelle penalistiche ex art. 17 TULPS.

In conclusione, in un momento storico delicato a livello internazionale, caratterizzato da eventi che a vario modo impongono un elevato livello di allerta, è stato confermato l'obbligo posto a carico dei gestori di strutture ricettive di ogni genere o tipologia - come nella *ratio* sottesa all'art. 109 TULPS - di verificare l'identità degli ospiti mediante verifica *de visu* della corrispondenza tra persone alloggiate e documenti forniti, comunicandola alla Questura territorialmente competente secondo le modalità indicate dal Decreto del Ministro dell'Interno in data 7 gennaio 2013, come modificato dal Decreto del Ministro dell'Interno del 16 settembre 2021.

I Signori Sindaci e la Camera di Commercio in indirizzo sono invitati a rendere edotti dell'orientamento espresso dal Ministero dell'Interno tutte le parti interessate nonché le associazioni di categoria.

Confidando nella consueta collaborazione, si ringrazia.

IL PREFETTO
(Giannini)