



Rivista di diritto amministrativo

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Diretta da

Gennaro Terracciano, Stefano Toschei,
Mauro Orefice e Domenico Mutino

Direttore Responsabile

Marco Cardilli

Coordinamento

L. Ferrara, F. Rota, V. Sarcone

FASCICOLO N. 10-12/2015
estratto

Registrata nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Salvatore Bonfiglio, Enrico Carloni, Francesco Castiello, Salvatore Cimini, Caterina Cittadino, Gianfranco D'Alessio, Ruggiero Di Pace, Francesca Gagliarducci, Gianluca Gardini, Stefano Gattamelata, Maurizio Greco, Giancarlo Laurini, Angelo Mari, Francesco Saverio Marini, Gerardo Mastrandrea, Pierluigi Matera, Francesco Merloni, Riccardo Nobile, Luca Palamara, Giuseppe Palma, Germana Panzironi, Simonetta Pasqua, Filippo Patroni Griffi, Angelo Piazza, Alessandra Pioggia, Helene Puiat, Umberto Realfonzo, Vincenzo Schioppa, Michel Sciascia, Raffaello Sestini, Leonardo Spagnoletti, Giuseppe Staglianò, Alfredo Storto, Federico Titomanlio, Alessandro Tomassetti, Antonio Uricchio, Italo Volpe.

Comitato editoriale

Laura Albano, Daniela Bolognino, Caterina Bova, Silvia Carosini, Sergio Contessa, Marco Coviello, Ambrogio De Siano, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Concetta Giunta, Filippo Lacava, Massimo Pellingra, Carlo Rizzo, Stenio Salzano, Ferruccio Sbarbaro, Francesco Soluri, Marco Tartaglione, Stefania Terracciano, Angelo Vitale, Virginio Vitullo.

Strutture ricettive, violazioni e sistema sanzionatorio. Cenni e riflessioni.

di **Vladimyr Martelli ***

Sommario

1.1 Turismo: brevi cenni sull'evoluzione normativa; 1.2 Le Strutture ricettive; 1.3 Strutture ricettive. Accertamento e sistema sanzionatorio: Riflessioni; 1.4 Art. 109 Tulp.

Per poter affrontare la tematica connessa alle violazioni ed al sistema sanzionatorio in materia di strutture ricettive dobbiamo prendere in considerazione l'evoluzione normativa avvenuta nell'ambito del turismo, nonché gli aspetti che afferiscono al Tulp ovvero il Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza, approvato con R.D. 18 giugno 1931, n. 773, ed al relativo regolamento, approvato con R.D. 6 maggio 1940, n. 635. L'altra norma di riferimento che sottende al sistema sanzionatorio è la legge 24 novembre 1981, n. 689 e ss.mm.ii., rubricata "Modifiche al sistema penale", che regola a livello statale le modalità di applicazione delle sanzioni e il procedimento a queste connesse. Si terranno fuori dalla presente trattazione gli aspetti particolari, e non quelli generali, connessi alla legislazione di settore regionale, che come vedremo regolano nel territorio di competenza l'accoglienza ai clienti attraverso il sistema ricettivo andando altresì a stabilire violazioni e sanzioni a queste connesse in tale ambito. A tal riguardo si farà esplicito riferimento alle iniziative poste in essere dalla Regione Lazio.

1.1 Turismo: brevi cenni sull'evoluzione normativa.

Agli inizi degli anni '80 l'approvazione di una legge quadro (legge 17 maggio 1983, n. 217) offre la prima normativa organica in materia di turismo e interventi per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta turistica e definisce i principi fondamentali in materia di turismo ed industria alberghiera¹. Successivamente con la

¹Se la legge quadro sul turismo n° 217 del 1983 sia attualmente in vigore o non lo sia è oggetto di discussione in quanto essa sembrerebbe essere stata esplicitamente abrogata dal 6° comma dell'art. 11 della legge 135/2001 «a decorrere dalla data di entrata in vigore del Decreto di cui all'articolo 2, comma 4°» della medesima legge. Si tratta di un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (d.P.C.M.), adottato d'intesa con la Conferenza Stato - Regioni che avrebbe dovuto definire «i principi e gli obiettivi per la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico» ed «assicurare l'unitarietà del comparto turistico» italiano identificando le tipologie di imprese e di organizzazioni non profit che esercitano attività turistiche, la loro classificazione, gli standard qualitativi minimi che esse devono rispettare e tutta una serie di altri parametri e di obiettivi individuati nei commi 4° e 5° dell'art. 2 della legge 135/2001. Una volta emanato il Decreto, le Regioni avrebbero avuto nove mesi per emanare le leggi regionali di attuazione dei principi e degli obiettivi in esso contenuti (comma 6° dell'art. 2). Questo Decreto, in altre parole,

legge 29 marzo 2001, n. 135 viene derogata totalmente la legge quadro del 1983 e riformato l'intero settore turistico, riordinando le funzioni (comprese quelle di raccordo tra differenti soggetti istituzionali e non) prevedendo sia nuovi strumenti organizzativi di sostegno e promozione del turismo, sia nuovi principi di definizione delle imprese turistiche nonché di tutela dei fruitori di servizi turistici. In particolare viene valorizzato lo sviluppo del sistema turistico anche se la definizione dei principi e degli obiettivi viene delegata ad un successivo d.P.C.M. (Decreto del Presidente della Repubblica). In particolare l'art. 5 contiene la principale novità di questa legge, ovvero la previsione dei Sistemi turistici locali quali strumenti mirati a favorire, su base territoriale, l'integrazione del turismo con altre attività produttive in una stessa area che appare idonea a sviluppare un'offerta turistica unitaria. Con tale strumento si vogliono attraverso il quale individuare aree (anche interregionali) in grado di proporre un'offerta turistica integrata per mezzo di soggetti e strutture in vario modo coordinati ed impegnati nell'offerta, nella promozione e nell'informazione turistica. La legge si limita a prevedere il riconoscimento dei sistemi turistici locali, con provvedimento regionale, che può predisporre formule organizzative molto varie

avrebbe dettato una nuova disciplina della materia regolata dalla legge - Quadro 217/1983 e dalle leggi regionali di attuazione di essa. Tale d.P.C.M. è stato emanato il 13 Settembre 2002, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 ed, in particolare, dell'art. 117 che ha assegnato alle Regioni la competenza legislativa esclusiva in materia di turismo, ma esso ha stabilito esclusivamente che tutte le definizioni, gli standard, gli obiettivi, ecc. individuati dai commi 4° e 5° dell'art. 2 della legge 135/2001 dovranno essere definiti d'intesa fra le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano che attualmente, però, non lo hanno fatto se non in parte definendo gli standard solo delle strutture alberghiere. (www.diritto.it)

ed articolate attraverso l'aggregazione di enti locali e altri soggetti pubblici e privati. L'art. 7 definisce, con un alto grado di flessibilità, le imprese turistiche lasciando alla legislazione regionale la disciplina degli aspetti di dettaglio. La Regione mantiene comunque un ruolo di indirizzo e coordinamento attraverso le sue strutture di Giunta (assessorati regionali al turismo, enti, uffici amministrativi ecc.).

L'anno successivo all'emanazione della norma in argomento viene emanato il d.P.C.M. 13/09/02, «Recepimento dell'accordo fra lo Stato, le regioni e le province autonome sui principi per l'armonizzazione, la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico», in attuazione della legge 135/01 il quale prevede che le Regioni devono «definire concordemente e unitariamente i requisiti minimi di qualità per le strutture ricettive, per i servizi e per le imprese turistiche». Per avere l'indicazione di tali requisiti minimi di qualità si dovette però aspettare il successivo d.P.C.M. 21/10/08 «Definizione delle tipologie dei servizi forniti dalle imprese turistiche nell'ambito dell'armonizzazione della classificazione alberghiera», pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 2 febbraio 2009 e soprannominato *Italy Stars and Rating*, che ha definito gli standard minimi nazionali dei servizi e delle dotazioni per la classificazione degli alberghi.

Le riforme degli anni '90 ed inizio anni 2000 introducono la novità di affidare alla legge regionale il compito di specificare le funzioni di province e comuni (art. 4 l. 267/00) determinando la fine dell'uniformità degli Enti locali (EE.LL.) e introducendo la novità delle aree e delle città metropolitane, che in realtà, come è noto, sono state attuate solo ultimamente con la legge Delrio, legge 7 aprile 2014, n. 56, «Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni». Il valore più importante della legge n. 56, e quello destinato

a segnare di più il carattere innovativo della riforma, riguarda essenzialmente le città metropolitane. In tale norma le città metropolitane, a differenza delle province e delle stesse unioni di comuni, sono prima di tutto enti territoriali con alcune specifiche e dichiarate finalità, ad esse assegnate dall'art. 1, comma 2, della medesima legge². Il modello generale vede gli EE.LL. come livello chiamato a svolgere la funzione amministrativa sulla base (ex art. 118 Cost.) dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, nonché del conferimento di funzioni da parte dello Stato o delle Regioni

Al di là dell'esercizio delle funzioni in generale, nel settore turistico gli EE.LL. hanno operato ed operano, in concreto nell'attuazione delle politiche decise da altri (cosiddette funzioni delegate da leggi regionali), soprattutto in ordine alla gestione del territorio, alla creazione di reti di collaborazione pubblico-privato, all'esercizio di compiti di amministrazione attiva e di controllo ed alla Promozione del turismo ed a livello locale, attraverso le Aziende di Promozione Turistica (Apt), istituite anch'esse con leggi regionali (ed in alcune regioni assorbite dai medesimi enti), ed uffici di Informazione e di Accoglienza Turistica (Iat). Con le leggi costituzionali n. 1 del 1999 e nn. 2 e 3 del 2001 viene riformato l'intero Titolo V della Parte seconda della Costituzione con il conseguente significativo rafforzamento dell'autonomia regionale e locale (tanto sul piano legislativo, quanto su quello amministrativo) da cui discendono discipline differenziate. Sulla scia della l. n. 135/01

(che prevedeva l'istituzione dei c.d. sistemi turistici locali) e del rafforzamento delle competenze regionali determinato dalla riforma del Titolo V, si afferma una pluralità di nuovi modelli regionali differenziati di promozione e sostegno del turismo. Successivamente il 5 maggio del 2011 viene annunciata l'approvazione di un decreto legislativo che riforma la legge n. 135/01 e che introduce (senza aver raggiunto un'intesa con le Regioni) un nuovo Codice del turismo. Il decreto legislativo 23 maggio 2011 n. 79 (c.d. Codice del turismo) abroga la legge n. 135/01 ed innova profondamente la materia sulla base di una delega legislativa (legge n. 246/05). Il Codice del turismo, articolato in 69 articoli suddivisi in 7 titoli, interviene sull'intera disciplina preoccupandosi non solo di coordinare le norme esistenti, ma, anche, di introdurre una nuova disciplina volta a modificare ed integrare i principi che regolano il settore, a semplificare i rapporti tra operatori e PA, a ridefinire i requisiti ed i criteri di classificazione delle imprese turistiche, ad integrare le fattispecie di tutela del turista e, più in generale, a rilanciare un potere ordinario di intervento dello Stato volto a garantire la tutela di interessi unitari del settore. Con la sentenza della Corte Costituzionale n. 80 del 2012³ viene dichiarata incostituzionale gran parte del nuovo Codice del turismo (ben 19 gli articoli censurati) per «eccesso di delega», ovvero per aver ridefinito (illegittimamente) i rapporti tra Stato e Regioni.

Tale sentenza ha abrogato parte (19 articoli su 69) del codice del turismo, con la motivazione di base che si può cogliere in questo passo: «In definitiva, il legislatore delegato ben poteva raggruppare e riordinare le norme statali incidenti sulla materia del turismo, negli ambiti di

² A tal riguardo si può leggere l'articolo del prof. Franco Pizzetti, uno degli ispiratori della legge in argomento, rinvenibile al seguente indirizzo <http://piemonteautonomie.cr.piemonte.it/cms/index.php/il-nuovo-ordinamento-degli-enti-locali-e-le-regioni-una-sfida-per-il-presente-e-per-il-futuro-anche-nella-prospettiva-di-una-evoluzione-del-sistema-regionale>

³ <http://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2012&numero=80>

sua competenza esclusiva e per la tutela di interessi di sicuro rilievo nazionale, come precisato, in più pronunce, da questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 76 del 2009, n. 369 del 2008, n. 88 del 2007, n. 214 del 2006). Ciò che invece la delega non consentiva era la disciplina *ex novo* dei rapporti tra Stato e Regioni nella medesima materia⁴. Per le Regioni a Statuto speciale viene prevista (dagli Statuti, ai sensi dell'art. 116 Cost.) una competenza esclusiva in materia di turismo. Prima della riforma del Titolo V del 2001 vi era la competenza concorrente tra Stato e Regioni ordinarie in materia di "Turismo e industria alberghiera" (ex "vecchio" art. 117, co. 1, Cost.). Dopo la riforma, sopravviene la competenza residuale delle Regioni (art. 117, co. 4 Cost.) in materia di turismo, ma soggetta a limiti e interferenze da parte di titoli di intervento statali di natura trasversale o idonei, comunque, ad intersecare, più o meno direttamente, la disciplina del turismo in senso stretto (ex art. 117, co. 2 Cost., come ad esempio la concorrenza, il diritto privato, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, le norme generali sull'istruzione, l'ambiente, l'ecosistema e i beni culturali). Competenza regolamentare piena delle Regioni (ex art. 117 co. 6 Cost.) e funzioni amministrative conferite o trasferite, con legge statale o con legge regionale, e, comunque, attribuite in base ai principi sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

1.2 Le strutture ricettive

⁴ La Corte ha quindi dichiarato l'illegittimità costituzionale "dell'articolo 1, comma 1, ...(...) nella parte in cui dispone l'approvazione dell'art. 1, limitatamente alle parole «necessarie all'esercizio unitario delle funzioni amministrative» e «ed altre norme in materia», nonché degli artt. 2, 3, 8, 9, 10, 11, comma 1, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 20, comma 2, 21, 23, commi 1 e 2, 30, comma 1, 68 e 69 dell'allegato 1 del d.lgs. n. 79 del 2011".

Le strutture ricettive sono state sempre definite la spina dorsale del settore turistico. La legge n. 217/83 riconduceva, in generale, l'impresa turistica all'attività ricettiva *tout court*, formulandone una tipizzazione che è, in larga parte, rimasta. Originariamente le attività ricettive erano suddivise in ben poche tipologie (in epoca fascista erano articolate, essenzialmente, in alberghi, pensioni e locande). Oggi è possibile rinvenire, invece, una grande varietà di strutture e di attività riconducibili alla ricettività in senso lato. L'art. 2, co. 4, della l. n. 135/01 ha fatto rientrare le strutture e le attività ricettive tra quelle attività d'impresa che una successiva attuazione normativa, attraverso i citati d.P.C.M., ha disciplinato stabilendo *standard minimi* relativi alla tipologia ed alla qualità dei servizi da offrire. Il d.lgs n. 79/11 ha abrogato, come già detto, la legge n. 135/01 introducendo una disciplina nuova, la quale, tuttavia, ha seguito le sorti di incostituzionalità di gran parte del decreto ed ha lasciato campo, pressoché, libero alla disciplina regionale. Il tradizionale inquadramento del settore suddivide le attività ricettive in tre categorie fondamentali: 1) attività alberghiere; 2) esercizi paralberghieri (motel, residenze, etc.); 3) strutture extralberghiere (campeggi, villaggi, dimore storiche, rifugi alpini, etc.). I prezzi, dopo la l. 284/99, sono determinati dai privati con il solo obbligo di comunicazione. Il concetto di impresa turistica, connesso alle strutture ricettive ha una sua evoluzione. Con la legge quadro n. 217 del 1983 si identificano come gestione di strutture destinate a fornire ospitalità al pubblico. In particolare l'art. 6 procedeva ad una elencazione dettagliata dei tipi di strutture ricettive costituendo il fondamento della gran parte della legislazione regionale tuttora vigente. Avveniva così il superamento dell'impostazione albergocentrica. La legge n. 135 del 2001 stabilisce che sono imprese turistiche

che quelle che esercitano attività economiche, organizzate per la produzione, la commercializzazione e la gestione di prodotti, di servizi, tra cui gli stabilimenti balneari, di infrastrutture e di esercizi, compresi quelli di somministrazione, facenti parte dei sistemi turistici locali, concorrenti alla formazione dell'offerta turistica. Viene lasciato spazio all'individuazione da parte delle leggi regionali di ulteriori categorie di strutture ricettive.

Le Regioni oggi sono libere di stabilire i procedimenti amministrativi per il controllo dell'avvio e dell'esercizio delle attività ricettive. Viene demandata in genere al Comune, attraverso lo Sportello unico (S.U.A.P. sportello unico attività produttive), l'accoglimento della Segnalazione certificata di inizio attività (S.C.I.A.), prevista dall'art. 19 della legge n. 241/90 e ss.mm.ii. La liberalizzazione da parte delle Regioni trova la sua ragion d'essere nella Direttiva europea cosiddetta Bolkenstein (n. 13 del 2006) che mira sostanzialmente all'eliminazione delle formalità amministrative. Le norme che riguardano le strutture ricettive e che non sono state abrogate dalla sentenza n. 80/2012 della Corte Costituzionale sono l'art. 11 comma 2 che afferma "Le leggi regionali regolano la corretta informazione e pubblicità dei prezzi stabiliti, prevedendo sanzioni in caso di inosservanza degli obblighi di comunicazione alla regione, nonché i controlli sulla effettiva applicazione delle tariffe comunicate" e l'art. 17, che dispone «Al fine di garantire l'applicazione dei principi di trasparenza, uniformità, celerità del procedimento ovvero la maggiore accessibilità del mercato si applicano alle imprese del presente capo le disposizioni relative allo Sportello unico di cui all'articolo 38 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e del relativo regolamento attuativo, fatte salve le forme di sem-

plificazione più avanzata previste dalle specifiche discipline regionali». Per quanto concerne l'art. 11 viene confermata la disposizione (legge 25 agosto 1991 n. 284) che i prezzi dei servizi alberghieri e delle altre strutture ricettive sono liberamente determinati dai singoli operatori. Il concetto innovativo che caratterizza la legge 284/91 è senz'altro la liberalizzazione dei prezzi, che vengono così determinati dai gestori, senza alcuna imposizione esterna da parte di enti pubblici, ai quali spetta la vigilanza (EE.LL.). Il cittadino che ha intenzione di avviare un'attività ricettiva soggetta a SCIA, come accade nella Regione Lazio, ha come solo interlocutore pubblico lo Sportello Unico comunale, che verifica la completezza formale della documentazione acquisendo, entro tempi certi e rapidi, gli atti di assenso o le verifiche dagli Uffici pubblici competenti⁵. Entro 60 giorni

⁵ Il testo dell'art. 19 della legge n. 241/90, rubricata "Segnalazione certificata di inizio attività" stabilisce "1. Ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale, e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli atti stessi, è sostituito da una segnalazione dell'interessato, con la sola esclusione dei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali e degli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia, all'amministrazione delle finanze, ivi compresi gli atti concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco, nonché di quelli imposti dalla normativa comunitaria (...) 2. L'attività oggetto della segnalazione può essere iniziata dalla data della presentazione della segnalazione all'amministrazione competente. 3. L'amministrazione competente, in caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti di cui al

dall'acquisizione della SCIA l'Ente può in caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti di cui al comma 1, del citato articolo adottare motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi verificando l'opportunità, se ciò fosse possibile, che l'interessato provveda a conformare alla normativa vigente l'attività ed i suoi effetti entro un termine fissato dalla medesima amministrazione, che non deve essere comunque inferiore a trenta giorni. Nel codice del turismo sopravvive, oltre l'art. 52 che disciplina le Locazioni di interesse turistico e alberghiere anche l'art. 53 che si occupa delle Locazioni ad uso abitativo per finalità turistiche e che afferma «Gli alloggi locati esclusivamente per finalità turistiche, in qualsiasi luogo ubicati, sono regolati dalle disposizioni del codice civile in tema di locazione». Per contratto di locazione ad uso abitativo con finalità turistiche si intende quella particolare forma di locazione contraddistinta da precarietà, voluttuarietà e durata limitata nel tempo, avente finalità esclusivamente turistiche. A seconda della diversa tipologia di permanenza

comma 1, nel termine di sessanta giorni dal ricevimento della segnalazione di cui al medesimo comma, adotta motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa, salvo che, ove ciò sia possibile, l'interessato provveda a conformare alla normativa vigente detta attività ed i suoi effetti entro un termine fissato dall'amministrazione, in ogni caso non inferiore a trenta giorni. È fatto comunque salvo il potere dell'amministrazione competente di assumere determinazioni in via di autotutela, ai sensi degli articoli 21-quinquies e 21-nonies. In caso di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci, l'amministrazione, ferma restando l'applicazione delle sanzioni penali di cui al comma 6, nonché di quelle di cui al capo VI del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, può sempre e in ogni tempo adottare i provvedimenti di cui al primo periodo.

si può avere: locazione turistica lunga (contratto casa vacanze); locazione turistica breve (contratto brevi vacanze) cioè della durata non maggiore di 15/30 giorni; locazione turistica brevissima (contratto week-end). Se la locazione non ha durata superiore a trenta giorni, non vi è l'obbligo di registrare il contratto. Bisogna tener presente che qualora oltre all'immobile vengano forniti anche dei servizi accessori (pulizie, cambio biancheria, vitto, etc.), si configureranno prestazioni tipiche di un'attività alberghiera con i conseguenziali obblighi rientranti nelle fattispecie previste dalla normativa regionale di settore. In questo caso la fattispecie applicabile con il relativo apparato sanzionatorio e la responsabilità nei controlli sono disciplinati prevalentemente dalle norme e regolamenti regionali.

Come abbiamo già detto, se osserviamo le norme che trattano la definizione delle strutture ricettive e quelle inerenti le sanzioni connesse a precise violazioni, oltre al quelle regionali, dobbiamo tener conto di quanto è scritto nel Tulp. Le strutture ricettive, nozione alla quale sono riconducibili le più disparate attività imprenditoriali consistenti nel fornire alloggio ai clienti, vengono tradizionalmente ricondotte al più ampio *genus* dei pubblici esercizi. Il Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza, approvato con R.D. 18 giugno 1931, n. 773, ed il relativo regolamento, approvato con R.D. 6 maggio 1940, n. 635, non contengono, com'è noto, una definizione degli esercizi pubblici. Per tradizione, essa viene estrapolata dalla elencazione esemplificativa contenuta, rispettivamente, negli artt. 86 del Tulp e 174 del relativo regolamento di esecuzione, e, tra essi, ritroviamo anche quelli nei quali si effettuano prestazioni e servizi di conforto (alberghi, pensioni, locande, etc.). Come già accennato, dopo la modifica del Titolo V della Costituzione e il noto ribaltamen-

to di competenze fra Stato ed Enti locali, la prospettiva è radicalmente cambiata ed occorre fare i conti con le varie leggi regionali⁶. L'art.86 del Tulp, cita esemplificativamente alcune strutture ricettive evidentemente tipiche dell'epoca: alberghi, compresi quelli diurni, locande e pensioni. Per gli affittacamere l'art.108, poi, prevedeva un regime autorizzatorio semplificato, consistente in una mera dichiarazione preventiva all'autorità locale di pubblica sicurezza, oggi venuto meno sia per la già citata ingerenza delle discipline regionali, sia per abrogazione esplicita da parte dell'art. 6 del d.P.R. 311/2001.

A livello di disciplina generale, dunque occorre richiamare la già ricordata legge n. 135 del 2001, che avrebbe dovuto abrogare, per intero, la previgente legge n. 217 del 1983, al sopravvenire di un d.P.C.M. attuativo, di fatto emanato il 13 settembre 2002 e cioè, ad assetto costituzionale completamente cambiato. Tale d.P.C.M. recepiva, senza modifiche, l'accordo preliminarmente raggiunto tra Stato, Regioni e Province autonome, e conteneva le linee guida del comparto, nonché i criteri classificatori generali cui Regioni e Province autonome dovevano riferirsi e rinviava ad atti d'intesa successivi in particolare per le tipologie e gli standard minimi delle attività ricettive e per le attività di accoglienza. Con il nuovo d.P.C.M. del 21 ottobre

2008, entrato in vigore l'11 febbraio 2009, venivano definite le tipologie dei servizi forniti dalle imprese turistiche nell'ambito dell'armonizzazione della classificazione esclusivamente alberghiera. Successivamente le Regioni, tranne qualcuna, hanno recepito i criteri fissati con il citato d.P.C.M.. Ancora oggi, però, il mondo dell'offerta ricettiva fa riferimento ad un sistema di classificazione diversificato tra Regione e Regione proprio perché a queste è stato demandato il compito di definire i criteri per la classificazione degli esercizi ricettivi, tenendo conto sia dei requisiti strutturali sia dei servizi offerti. Pertanto nell'esame delle varie leggi regionali di settore, per l'applicazione delle sanzioni connesse a violazioni individuate dalle medesime norme dai titolari di strutture ricettive si deve tener conto delle disposizioni contenute da tale sistema normativo ed anche dal Tulp. L'applicabilità dell'uno o dell'altro o di entrambi è problema di diritto sostanziale: le leggi regionali nel nuovo contesto costituzionale sicuramente prevalgono ma bisogna tener conto del cosiddetto "concorso di illeciti", non il concorso di norme, trattandosi di disposizioni (ad esempio l'art.17-bis del Tulp e la disposizione di legge regionale) che tutelano oggettività giuridiche distinte.

1.3 Strutture ricettive. Accertamento e sistema sanzionatorio: Riflessioni

Come affermato le Regioni hanno quindi individuato nuovi tipi di controlli amministrativi sulle strutture ricettive e sanzioni applicabili qualora non venga rispettata la norma. Per fare un esempio, attualmente la Regione Lazio con legge regionale 6 agosto 2007 n. 13 recante l'Organizzazione del sistema turistico laziale. Modifiche alla legge regionale 6 agosto 1999, n. 14 (Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decen-

⁶ A tal riguardo si può leggere l'articolo di A. Manzione, *Tecniche di controllo, violazioni e sistema sanzionatorio in materia di strutture ricettive*, che seppur datato, anno 2007, reca molti spunti di interesse e riflessioni ancor oggi attuali. Si può scaricare l'articolo al seguente link <http://www.lexambiente.com/materie/polizia-giudiziaria/189-dottrina189/3397-Polizia%20Giudiziaria.%20tecniche%20di%20controllo%20delle%20strutture%20ricettive.html> ; sulle sanzioni amministrative un utile compendio è il primo tomo a cura di A. Cagnazzo, *La sanzione amministrativa - Principi generali*, Torino, 2012 e M. Ancillotti e C. Carpenedo, *La riscossione delle sanzioni amministrative*, Rimini, 2013

tramento amministrativo) e successive modifiche, assieme ai vari regolamenti attuativi individuano la tipologia delle strutture ricettive, gli adempimenti per aprirle, i compiti di vigilanza, le violazioni e le sanzioni a queste connesse. La norma prevede che le strutture ricettive si distinguano in: a) strutture ricettive alberghiere; b) strutture ricettive extralberghiere; c) strutture ricettive all'aria aperta⁷. La norma in argomento demanda ai Comuni e alle Province/Città metropolitane i controlli amministrativi e le relative sanzioni da questi scaturenti⁸.

Per i controlli la norma di riferimento è la legge n. 689/1981, legge di depenalizzazione, e ss.mm.ii.. Le autorità di riferimento ed in genere le forze dell'ordine nell'effettuare i controlli sulle strutture ricettive applicano la citata norma che stabilisce le modalità del procedimento sanzionatorio. Il verbale una volta redatto e notificato a colui che ha commesso la violazione deve essere inviato all'Autorità competente (Comune o Provincia/Città metropolitana attualmente) che sovrintende al successivo iter connesso al mancato pagamento del medesimo ovvero ricezione di memorie difensive, disamina delle stesse, audizione, emissione di ordinanza di ingiunzione o di archiviazione qualora ricorrano i presupposti stabiliti dalla norme e dai regolamenti degli EE.LL di riferimento. Dal momento della contestazione che avviene con la notificazione del verbale di accertamento l'interessato ha un termine di 60 giorni per effettuare il pagamento in misura ridotta e 30 giorni per partecipare al procedimento produ-

cendo memorie. Da questo momento l'organo decidente può emanare l'ingiunzione di pagamento o l'ordinanza di archiviazione (la previsione di un termine entro il quale l'Autorità deve completare l'istruttoria non è prevista, tale termine, invece, è previsto dal codice della strada). Per quanto concerne i procedimenti sanzionatori in argomento la più recente giurisprudenza (Cassazione Sezioni unite, 27 aprile 2006, n. 9591)⁹ è assolutamente contraria ad estendere l'applicabilità dell'art. 2 della l. 241/90 ai detti procedimenti. La giurisprudenza si è univocamente posizionata sulla linea che all'esercizio del potere sanzionatorio amministrativo si debba applicare il termine di prescrizione di cinque anni in forza di quanto disposto dall'art. 28 della l. n. 689/1981. Trattandosi, poi, di un termine di prescrizione, sarà oggetto di possibili interruzioni ai sensi dell'art. 2943 del c.c. L'art. 28 della l. 689/81 stabilisce che «... il diritto a riscuotere le somme dovute per le violazioni indicate dalla presente legge si prescrive nel termine di cinque anni dal giorno in cui è stata commessa la violazione. L'interruzione della prescrizione è regolata dalle norme del codice civile». In materia di sanzioni amministrative pecuniarie, il vincolo intercorrente tra l'autore materiale della violazione e la persona giuridica di cui è prevista la responsabilità solidale consente all'autorità amministrativa competente di agire contro ambedue gli obbligati oppure contro uno o l'altro di essi, ferma restando la necessità che il soggetto in concreto chiamato a rispondere si sia visto contestare o notificare la violazione, così da essere in grado di far pervenire alla P.A. ogni possibile deduzione difensiva (Cassazione civile sez. II, 26

⁷ Riferimenti normativi regionali: legge Regionale Lazio n. 13 del 06/08/2007 e ss.mm.ii.; Regolamento regionale 07 agosto 2015 n. 8 (Strutture ricettive extralberghiere); Regolamento regionale 24 ottobre 2008 n. 17 (Strutture ricettive alberghiere); Regolamento regionale 24 ottobre 2008 n. 18 (Strutture ricettive all'aria aperta).

⁸ Art. 31 L.R., n. 13/2007

⁹ Si può trovare sul link <http://www.altalex.com/documents/news/2012/04/16/sanzioni-amministrative-il-termine-per-l-emissione-dell-ordinanza-ingiunzione>

febbraio 2009, n. 4688)¹⁰. Nella compilazione del verbale di contestazione di un'infrazione amministrativa, l'agente accertatore deve riportare inderogabilmente - oltre alle generalità del contravventore e ai riferimenti di luogo e di tempo dell'accertamento, nonché all'indicazione della norma che si ritiene violata - l'enunciazione del fatto passibile di sanzione amministrativa con tutte le circostanze che valgano a delinearlo (anche in ordine alle dichiarazioni contestuali eventualmente rese dal preteso trasgressore) e siano rilevanti ai fini della pronuncia del provvedimento di carattere sanzionatorio (disciplinato, in via generale, dall'art. 18 della legge n. 689 del 1981). In tali termini per accertamento deve intendersi l'avvenuta conoscenza, diretta o riferita, del fatto illecito da parte della P.A. e che per tale ragione, di conseguenza, gli atti di accertamento consistono nella sequenza di atti e attività previsti dall'art. 13 (ispezioni, rilievi, ecc.), non coincidendo con «la generica e approssimativa percezione del fatto, ma con il compimento di tutte le indagini necessarie al fine della piena conoscenza di esso e della congrua determinazione della pena pecuniaria»¹¹. La durata della fase dell'accertamento va valutata dal giudice di merito in relazione al caso concreto secondo, cioè, il principio di ragionevolezza; in particolare, il detto principio deve essere contestualizzato, per la tempistica, alla struttura organizzativa dell'ente e che deve essere ritenuto comprensivo anche del tempo necessario alla valutazione degli elementi acquisiti, necessari per la verifica della violazione. L'art. 14 dispone che: «la violazione, quando è possibile, deve essere contestata immediatamente», significando che deve essere accertata

“immediatamente”; infatti la contestazione presuppone l'avvenuto accertamento, e non il contrario: il fatto/violazione si accerta e poi lo si contesta. Se, invece, non ci fosse contestazione immediata gli estremi della violazione debbono essere notificati agli interessati entro novanta giorni (se in Italia, 360 se all'estero) dall'accertamento. Di conseguenza, la notifica degli estremi della violazioni è una sorta di surrogato della contestazione immediata ed è una modalità eventuale ma spesso indispensabile rispetto alla regola, ossia all'immediata contestazione, che deve essere fatta, salvo eccezioni, da chi accerta. Inoltre per le strutture ricettive in genere si può fare rimando anche all'art. 86 del Tulp e artt. 152 e 176 del Regolamento di esecuzione. Attualmente per le strutture ricettive l'apertura è sottoposta a Scia e quindi in mancanza di questa si può fare riferimento alla disciplina regionale, se espressamente previsto (come nella legge regionale del Lazio ovvero la n. 13/20017) con l'integrazione del Tulp ovvero con la previsione di quanto disposto dall'art. 17 bis. Quindi la mancanza di autorizzazione, o presentazione Scia, violerebbe anche l'art. 86¹². Applicando alle strutture ricettive gli articoli 17 bis, e seguenti del Tulp, si dispone, in caso di esercizio di attività abusiva, la cessazione immediata dell'attività entro 5 giorni (termine non perentorio) dalla ricezione del verbale che ap-

¹² L'art. 86 del Tulp prevede che «Non possono esercitarsi, senza licenza del Questore, alberghi, compresi quelli diurni, locande, pensioni, trattorie, osterie, caffè o altri esercizi in cui si vendono al minuto o si consumano vino, birra, liquori od altre bevande anche non alcoliche, né sale pubbliche per bigliardi o per altri giuochi leciti o stabilimenti di bagni, esercizi di rimessa di autoveicoli o di vetture, ovvero locali di stallaggio e simili. La licenza è necessaria anche per lo spaccio al minuto o il consumo di vino, di birra o di qualsiasi bevanda alcolica presso enti collettivi o circoli privati di qualunque specie, anche se la vendita o il consumo siano limitati ai soli soci».

¹⁰ http://www.cortedicassazione.it/cassazione/resources/cm/s/documents/Rassegna_penale_primo_quadrimestre_2010.pdf

¹¹ Cassazione n° 3254/2003.

plica la sanzione pecuniaria. La procedura prevede che l'organo di vigilanza emetta il verbale e commini la sanzione; il medesimo organo trasmette tempestivamente il verbale all'autorità competente al rilascio dell'autorizzazione e/o verifica Scia; 3) ai sensi dell'art. 17 ter comma 3 del Tulpas l'autorità competente al rilascio dell'autorizzazione (verifica/accoglimento Scia) ordina, con provvedimento motivato, la cessazione dell'attività condotta con difetto di autorizzazione.

Un altro tema che andrebbe preso in considerazione è l'applicabilità, qualora si è in presenza di una struttura ricettiva abusiva, di quanto previsto dall'art. 650 del codice penale. L'art. 650 c.p.¹³ è strutturato quale norma penale in bianco a carattere sussidiario, applicabile solo quando il fatto non sia previsto come reato da altra specifica disposizione, ovvero allorché il provvedimento dell'autorità rimasto inosservato non sia munito di un proprio, specifico meccanismo di tutela degli interessi coinvolti. Per poter configurare la fattispecie da essa incriminata è dunque necessario ricorrano più condizioni, costituite da: inosservanza di un ordine specifico impartito ad un soggetto determinato, in occasione di eventi o circostanze tali da far ritenere necessario che proprio quel soggetto ponga in essere una certa condotta per finalità di sicurezza o di ordine pubblico, oppure di igiene o di giustizia; inosservanza di ordine impartito con provvedimento adottato in relazione a situazioni non prefigurate da alcun testo di legge introduttivo di specifica ed autonoma sanzione, applicabile in caso di violazio-

ne del suo contenuto obbligatorio; emissione del provvedimento, motivato da ragioni di giustizia, di sicurezza, di ordine pubblico, di igiene, a tutela dell'interesse pubblico collettivo e non di soggetti privati. Incombe sul giudice verificare se il provvedimento assolve alla funzione legale tipica assegnatagli dall'ordinamento e se sia articolato in modo tale da poter essere eseguito nei tempi e con le modalità previsti per far fronte alle esigenze collettive cui nel caso si è inteso far fronte. In genere si può quindi prevedere, in presenza di attività abusive nel sistema ricettivo, un provvedimento che scaturisce dalla segnalazione da parte dell'organo di vigilanza che ordina la cessazione dell'attività, ricorrendo all'art. 650 c.p. qualora sussistano (da motivare e documentare) ad esempio le finalità di sicurezza, anche per ragioni, estreme, di antiterrorismo.

Il reato previsto dall'art. 650 c.p. si perfeziona con la scadenza dei termini previsti nel provvedimento dell'autorità amministrativa competente. La competenza di tale reato contravvenzionale è del tribunale monocratico e la procedibilità è d'ufficio ex articolo 50 codice procedura penale; il fermo e l'arresto non sono mai consentiti. Per tale contravvenzione a norma dell'art. 550 del c.p.p. è prevista la citazione diretta a giudizio (ricorrendone le condizioni il decreto penale di condanna ai sensi degli artt. 459 e segg del c.p.p.). Ai sensi degli artt. 162 e 162 bis del c.p. il soggetto che commette il reato è ammesso ad estinguere lo stesso pagando una somma pari alla metà del massimo dell'ammenda prevista ed alle spese del procedimento.

Art. 109 Tulpas

Altra norma strettamente applicabile alle strutture ricettive risulta essere l'art. 109 del Tulpas¹⁴.

¹³ Che così recita «Chiunque non osserva un provvedimento legalmente dato dall'Autorità per ragione di giustizia o di sicurezza pubblica, o d'ordine pubblico o d'igiene, è punito, se il fatto non costituisce un più grave reato [337, 338, 389, 509], con l'arresto fino a tre mesi o con l'ammenda fino a duecentosei euro».

¹⁴ Si riporta l'art. 109 del Tulpas attualmente vigente: «1. I gestori di esercizi alberghieri e di altre strutture ricettive,

Ultimamente il Ministero dell'Interno, con circolare interpretativa del 26.06.2015 della Direzione Centrale Affari Generali della Polizia di Stato, in risposta al quesito sollevato da un'associazione di B&B, Affittacamere e Case vacanze, ha affermato che per colmare un pericoloso vuoto normativo, quanto previsto dall'art. 109 Tulp (che impone la comunicazione delle persone alloggiate alle Autorità di P.S.) non può ritenersi circoscritto ai solo esercizi ricettivi tipizzati dal Tulp 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 tu-

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 e' 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. I soggetti di cui al comma 1, anche tramite i propri collaboratori, sono tenuti a consegnare ai clienti una scheda di dichiarazione delle generalità conforme al modello approvato dal Ministero dell'Interno. Tale scheda, anche se compilata a cura del gestore, deve essere sottoscritta dal cliente. Per i nuclei familiari e per i gruppi guidati la sottoscrizione può essere effettuata da uno dei coniugi anche per gli altri familiari, e dal capogruppo anche per i componenti del gruppo. I soggetti di cui al comma 1 sono altresì tenuti a comunicare all'autorità locale di pubblica sicurezza le generalità delle persone alloggiate, mediante consegna di copia della scheda, entro le ventiquattro ore successive al loro arrivo. In alternativa, il gestore può scegliere di effettuare tale comunicazione inviando, entro lo stesso termine, alle questure territorialmente competenti i dati nominativi delle predette schede con mezzi informatici o telematici o mediante fax secondo le modalità stabilite con decreto del Ministro dell'Interno.»

ristico 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 interpretativa¹⁵ ha un evidente intento di onnicomprensività per cui tra i soggetti destinatari degli obblighi previsti dal citato Art. 109 Tulp, 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

¹⁵ Le circolari interpretative 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. Non sono suscettibili di impugnazione giudiziale, configurandosi rispetto ad esse un difetto assoluto di giurisdizione, 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. La circolare interpretativa, inoltre, 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". Le Sezioni Unite della Cassazione (sentenza 2 novembre 2007 n. 23031) rinvenibile

su <http://www.eius.it/giurisprudenza/2007/133.asp> 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.

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 Tulp. 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 Tulp, 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.

Con riferimento all'applicazione dell'art. 109 Tulp si palesa un orientamento da parte degli enti regionali, ai quali è attribuita la gestione autonoma della normativa nell'ambito del turismo, che è quella con ogni probabilità di adeguamento alla menzionata circolare per rispondere 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. La Regione Lazio, ad esempio, in considerazione del più diffuso uso che viene fatto delle piattaforme dedicate all'incontro tra privati di domanda e offerta di locazioni di immobili per finalità turistiche, ha stipulato protocolli d'intesa e previsto disposizioni regolamentari per evitare l'elusione sia fiscale che degli adempimenti connessi alla comunicazione della movimentazione degli ospiti alle autorità di pubblica sicurezza. A titolo esemplificativo si

possono citare il protocollo d'intesa con Airbnb Ireland¹⁶ con il quale tale società si impegna, senza che ciò implichi alcuna qualificazione giuridica in capo agli utenti della propria piattaforma, a sviluppare sul proprio sito una apposita pagina informativa dedicata ai potenziali utenti del *home sharing* dove vengono fornite idonee informazioni in ordine agli obblighi di comunicazione di cui al 109 del Tulp includendo un link di rinvio al sito della Questura di Roma e l'art. 2 del Regolamento Regionale recante la «Nuova Disciplina delle Strutture Ricettive Extralberghiere»¹⁷. Tale ultima disposizione prevede che per favorire la sicurezza sul territorio regionale e contrastare forme irregolari di ospitalità i soggetti titolari di strutture che offrono ospitalità in appartamenti privati locati per fini turistici di cui all'articolo 1, comma 2, lettera c), della legge 9 dicembre 1998, n. 431, «Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo» o coloro che esercitano altre forme di ospitalità attraverso canali on line di promo commercializzazione, devono trasmettere agli enti competenti (Comune e Regione) un'idonea comunicazione sull'ospitalità offerta utilizzando un'apposita modulistica on line predisposta dal Comune dove è ubicato l'immobile. Nel medesimo articolo del regolamento è previsto il monitoraggio e il confronto dei dati sulla capacità ricettiva delle strutture in possesso dei Comuni con i dati rilevabili attraverso i siti e i canali on line di promo-commercializzazione delle strutture ricettive extralberghiere; tale monitoraggio, con

¹⁶ Pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione Lazio (BURL) del 4/02/2016, deliberazione 29 gennaio 2016, n. 23 rubricata "Approvazione Schema di Protocollo di Intesa tra la Prefettura di Roma, la Questura di Roma, la Regione Lazio, Airbnb Ireland, interventi per il turismo durante Giubileo straordinario della Misericordia".

¹⁷ Deliberazione 4 agosto 2015, n. 403, pubblicata sul BURL del 10/09/2015

gli eventuali scostamenti riscontrati da parte dell'Ente territoriale competente (Regione) deve essere segnalato alle forze dell'ordine competenti. I punti di criticità di tali iniziative risiedono nella mancanza di doveri da parte delle imprese/cittadini coinvolti che dovrebbero coincidere con la puntuale previsione di illeciti amministrativi. Se da una parte il tutto va letto con l'intento da parte dell'amministrazione pubblica di tutelare la libera concorrenza e gli interessi dell'impresa privata, dall'altro non si può non tener conto degli aspetti elusivi insiti nella mancanza, più o meno consapevole, delle dovute comunicazioni alle autorità competenti, nelle fattispecie sopra rappresentate, che è in capo ai soggetti privati che spesso hanno come riferimento disposizioni non esaustive.