

La legge regionale pugliese sul bed & breakfast (affittacamere): una disciplina “leggera” che lascia aperti molti problemi

Autore: Redazione

In: Diritto civile e commerciale

inserito in Diritto&Diritti nel maggio 2004

di Gianfranco Visconti

Consulente di direzione aziendale

Con la Legge Regionale n° 17 del 24 Luglio 2001 è stata introdotta in Puglia la nuova tipologia di struttura turistica ricettiva del “Bed & Breakfast” o “affittacamere”. Parliamo di “struttura”, nel senso di struttura fisica che può ospitare turisti e non di “impresa”, perché la Legge non la configura pienamente come tale, per i motivi che andiamo ad esporre.

Questa, però, non è una caratteristica della sola legge pugliese, ma di tutte in tutte le Leggi Regionali che, a partire dalla prima, quella della Provincia Autonoma di Bolzano del 1995, hanno introdotto questa nuova (per l’Italia) tipologia di struttura ricettiva con caratteristiche poco differenti fra di esse.

L’articolo 2 della Legge Regionale n° 17 del 2001 definisce “attività ricettiva di Bed & Breakfast (letteralmente: “letto e prima colazione”) l’offerta del servizio di alloggio e prima colazione da parte di chi, nella casa in cui abita, destina (ad ospitare turisti) non più di sei camere con un massimo di dieci posti letto, con carattere saltuario o per periodi stagionali ricorrenti” (per esempio: l’Estate o i mesi da Aprile ad Ottobre, ma non tutto l’anno, il che si adatta ad un turismo balneare e culturale fortemente stagionalizzato in estate ed in primavera, come quello pugliese. Altre leggi regionali, per esempio quella piemontese del 2000, impongono espressamente, invece, un numero massimo di giorni di apertura, per esempio, nel caso citato, 270 giorni all’anno). Quindi, rispetto all’attività di impresa vera e propria manca il carattere della continuità o professionalità, anche se l’occasionalità dell’esercizio del B&B è ripetitiva nel tempo. Dal testo della legge si comprende, inoltre, che il B&B va esercitato in una sola unità abitativa.

L’articolo 3 stabilisce che “il servizio deve essere assicurato avvalendosi della normale organizzazione familiare (senza dipendenti, quindi), fornendo, esclusivamente a chi è alloggiato, cibi e bevande per la prima colazione. Il servizio deve comprendere: la pulizia quotidiana delle camere e dei bagni; la fornitura di biancheria pulita, compresa quella del bagno, ad ogni cambio di cliente ed anche a richiesta; l’erogazione nel vano abitativo (l’unità immobiliare, non la camera) di energia elettrica, acqua calda e fredda e riscaldamento”.

Per “organizzazione familiare”, cioè per “famiglia” si intendono i familiari che coabitano nell’immobile

dov'è situato il B&B, di solito genitori e figli (ma potrebbe esserci anche qualche altro parente convivente), e non tutti i possibili partecipanti all'impresa familiare definita dall'articolo 230 - bis del Codice Civile (parenti entro il terzo grado ed affini entro il secondo): il B&B non è un'impresa familiare. Anzi, "i proprietari ed i possessori dell'unità abitativa hanno l'obbligo di dimora nella medesima o di residenza nel Comune in cui è svolta l'attività di B&B purché quest'ultima non sia ubicata a più di 50 metri di distanza". In altre parole, colui che presenta al Comune la denuncia di inizio attività del B&B prevista all'articolo 4 e gli altri familiari che intendono collaborare con lui, se non l'hanno già in quell'immobile, devono cambiare la loro residenza, trasferendola all'indirizzo del B&B.

"L'esercizio dell'attività di B&B non costituisce modifica della destinazione d'uso dell'immobile" (civile abitazione) che deve "possedere i requisiti igienico sanitari e di messa a norma degli impianti (Legge n° 46 del 1990) previsti per l'uso abitativo dal Regolamento edilizio comunale". Alcuni Comuni, però, per la fornitura della prima colazione richiedono l'ottenimento dell'autorizzazione igienico - sanitaria comunale prevista, per esempio, per le pasticcerie o rosticcerie artigianali e per la quale occorre il rispetto di requisiti superiori a quelli delle civili abitazioni. In questo caso, l'escamotage è quello di fare una convenzione con un bar per la fornitura delle colazioni (di cui la legge non richiede espressamente la preparazione, ma solo, appunto, la "fornitura" da parte della famiglia che gestisce il B&B). Qualora l'attività si svolga in più di una camera devono esserci almeno due bagni. Infine, riteniamo che l'attività di B&B non possa essere esercitata in un appartamento sito in un condominio il cui regolamento non lo permetta o non lo preveda.

Per quanto riguarda gli adempimenti amministrativi, l'articolo 4 prevede che l'attività di B&B non necessita dell'iscrizione al Registro delle Imprese tenuto dalle Camere di Commercio, né dell'autorizzazione del Sindaco all'esercizio di un'attività turistico - ricettiva prevista dagli articoli 58 e seguenti della Legge Regionale n° 11 del 1999 sulla disciplina delle strutture ricettive, che ha attuato in Puglia la Legge - Quadro sul Turismo n° 217 del 1983. Per l'avvio dell'attività è sufficiente una "denuncia di inizio attività al Comune territorialmente competente [...] resa sotto forma di dichiarazione sostitutiva di atto notorio contenente: generalità del richiedente; ubicazione dell'unità abitativa destinata all'attività; numero delle camere, dei posti letto e dei servizi igienici; periodo di esercizio dell'attività; prezzi minimi e massimi; attestazione del possesso dei requisiti igienico sanitari e di messa a norma degli impianti".

Anche se la legge non lo specifica espressamente è orientamento comune nella pratica che occorra l'apertura della Partita Iva, anche per poter compensare i costi con i ricavi e procedere alla determinazione del reddito dell'attività in capo all'individuo titolare (il "richiedente"), a meno che i ricavi non siano molto bassi, nell'ordine di poche migliaia di Euro (4 - 5000 massimo) e si rinunci a dedurre i costi.

In realtà, vi sono due risoluzioni del Ministero delle Finanze, la n° 180/E del 1998 e la n° 155 del 2000 che definiscono il B&B come attività "fuori campo Iva" se esercitata con una interruzione (presumiamo continuativa) di almeno 60 giorni all'anno, mentre per quel che riguarda l'Irpef i ricavi prodotti (sulla cui ripartizione fra coloro che gestiscono il B&B vedi oltre) sono imputati, nel modello Unico di dichiarazione, nel quadro RL, dedicato ai "Redditi Diversi", alla voce "attività commerciali non esercitate abitualmente" (vale a dire, "occasionalità" o "non professionali") nel rigo RL10 (ci riferiamo al modello Unico 2003). Le spese sostenute per la conduzione del B&B possono essere dedotte dai ricavi nello stesso quadro RL nel

rigo RL19, anche se vi è il problema della difficoltà di separare in modo chiaro queste spese da quelle normali del ménage familiare (per esempio, quelle per l'energia elettrica, l'acqua, il gas, ecc.).

In ogni caso, ai clienti, a fronte del pagamento del servizio, deve essere rilasciata la ricevuta o la fattura (quest'ultima solo se gli ospiti la richiedono avendo la Partita Iva e se il B&B l'ha aperta). Inoltre, non c'è l'obbligo di apertura di una posizione contributiva presso l'INPS (anche perché non si saprebbe presso quale fondo aprirla) ed assicurativa presso l'INAIL, ma quest'ultimo punto è più controverso e sarebbe comunque conveniente per gli esercenti l'attività di B&B coprirsi da eventuali infortuni, anche solo con un'assicurazione privata. Solo per le casalinghe riteniamo possa bastare la copertura assicurativa prevista specificamente per esse.

Data la forma familiare dell'attività di B&B, essa non può essere esercitata con dipendenti ed anche il costo di una collaboratrice domestica (la cui posizione è assimilabile al lavoro dipendente, non a quello autonomo) che faccia le pulizie riteniamo non sia deducibile dal reddito dell'attività, ma dovrebbe esserlo sia quello di una ditta di pulizie esterna che quello di una lavanderia. Gli utili prodotti dall'attività spettano sia al richiedente della denuncia di inizio attività al Comune che, per analogia con l'impresa familiare di cui all'articolo 230 - bis del Codice Civile, ai familiari che prestano la loro opera nel B&B in relazione al lavoro prestato. Le analogie con l'impresa familiare dovrebbero, a nostro parere, terminare qua perché l'attività di B&B si pone come attività economica secondaria e temporanea per un nucleo familiare e non primaria e continuativa. Da ciò discende che anche l'amministrazione dell'attività dovrebbe essere tendenzialmente di tipo disgiunto da parte dei familiari che prestano la loro opera nel B&B, il che non esclude accordi privati diversi. Affermiamo questo perché la legge non configura il B&B come impresa individuale, per cui non vediamo da dove possa discendere il potere di amministrazione esclusivo del titolare.

Si ha così un tipo di amministrazione dell'attività simile a quella prevista per le società di persone dall'articolo 2257 del Codice Civile (amministrazione disgiuntiva) per cui ogni familiare che ci lavora può compiere gli atti di amministrazione del B&B, salva l'opposizione degli altri (anche di uno solo), nel qual caso si decide a maggioranza determinata sulla base delle quote di ripartizione degli utili. L'ipotesi diversa dell'amministrazione congiuntiva, con la necessità dell'unanimità per le decisioni, rischierebbe di paralizzare il processo decisionale.

Da ciò discende che, per quanto riguarda la responsabilità patrimoniale per le obbligazioni assunte per la gestione dell'attività di B&B, per esse non può che rispondere personalmente ed illimitatamente la persona (il familiare) che ha stipulato il contratto (per esempio, di acquisto di un bene o di fornitura di un servizio, cioè di un contratto d'opera) da cui deriva l'obbligazione. Questa persona, perciò, non è sempre e necessariamente il "richiedente" che ha inviato al Comune la denuncia di inizio attività del B&B di cui all'articolo 4, il quale, ripetiamo, non è un imprenditore individuale.

I costi sostenuti per la gestione del B&B dal singolo familiare del richiedente saranno deducibili in sede di dichiarazione dei redditi dal compenso a lui attribuito per il lavoro prestato in quanto "spese inerenti (cioè direttamente connesse) alla produzione di un reddito da attività commerciale non esercitata abitualmente" (cioè di natura occasionale) di cui al quadro RL del modello per la dichiarazione dell'Irpef. Essi, però, non avendo la Partita Iva, non potranno compensare l'Iva sugli acquisti che avranno effettuato per l'attività, come, invece, potrà fare solo il richiedente se titolare di una Partita Iva per il B&B (da ciò la convenienza

del far fare a questo soggetto tutti gli acquisti). In questo caso, il reddito di quest'ultimo soggetto si configurerà a tutti gli effetti come quello derivante da un'attività di lavoro autonomo, anche se, ripetiamo, l'attività di B&B non è pieno titolo un'attività di impresa.

Entro il 1° Ottobre di ogni anno chi esercita l'attività deve comunicare al Comune i prezzi minimi e massimi ed il periodo di apertura per l'anno successivo. Ogni Comune istituisce un Albo delle attività di B&B ed ogni anno, entro il 31 Ottobre, lo comunica alla Regione, alla Provincia ed all'Azienda di Promozione Turistica (APT) territorialmente competenti. Copia di tale comunicazione deve essere esposta all'interno della struttura ricettiva oltre al cartello indicante il costo del servizio che va esposto in ogni camera. Sussistono, inoltre, gli obblighi di comunicare mensilmente, su apposito modulo ISTAT agli enti competenti (le APT) il movimento degli ospiti (gli "arrivi" e le "presenze") ai fini della rilevazione statistica di esse e la denuncia delle persone ospitate all'autorità di Pubblica Sicurezza prevista per qualsiasi tipo di locazione dalla "Legge antiterrorismo" n° 191 del 1978.

L'articolo 5 prevede l'approvazione di un marchio identificativo del Bed & Breakfast in Puglia (ancora non realizzato, a quanto ci risulta) e la pubblicazione di un Albo regionale di queste attività da aggiornare ogni due anni. Il marchio è trasmesso ai Comuni e messo gratuitamente a disposizione degli operatori che possono affiggerlo a loro spese all'esterno delle unità abitative destinate all'esercizio dell'attività. Seguono, infine, all'articolo 6, alcune sanzioni amministrative per il mancato rispetto degli obblighi posti da questa Legge.

A completamento dell'esposizione dei contenuti della Legge Regionale n° 17 del 2001 sul Bed & Breakfast dobbiamo dire che se un'attività di B&B supera uno dei due limiti dimensionali di sei camere e di dieci posti letto fissati dall'articolo 2 di questa legge essa rientra necessariamente, data la tipizzazione legale obbligatoria dell'attività ricettiva (prevista dalla Legge - Quadro sul Turismo n° 217 del 1983), nelle imprese, disciplinate dall'articolo 41 della Legge Regionale pugliese n° 11 del 1999, che gestiscono le strutture ricettive denominate "residenze turistiche o residence" che "forniscono alloggio e servizi in appartamenti autonomi o unità abitative composte da uno o più vani arredati e dotati di servizi igienici e di cucina e collocati in un complesso immobiliare arredato" od in quelle definite "case ed appartamenti per vacanza" che sono "immobili gestiti in forma imprenditoriale e non occasionale, per l'affitto ai turisti, composti da uno o più vani arredati, dotati di servizi igienici, cucina e collocati anche in più complessi immobiliari". La legge pugliese non prevede, come altre leggi regionali, un numero minimo di appartamenti affittati (per esempio tre, come in Abruzzo, Calabria, Umbria, Marche, ecc.) oltre il quale si ha un'impresa di "residence" o di "case per vacanze". La mancanza di questa indicazione spinge i piccoli proprietari di una o poche abitazioni ad affittare in nero i loro appartamenti.

Dalla mancanza di questa indicazione e dal disposto dell'articolo 2 della Legge Regionale n° 17 del 2001, che prevede che un B&B vada gestito in una sola unità abitativa, deriva la conseguenza che uno stesso richiedente che gestisce due B&B ubicati in due unità abitative distinte di sua proprietà non può che rientrare nella prima o nella seconda delle tipologie di imprese ricettive definite nel precedente capoverso, a seconda che dette unità siano nello stesso o in due differenti complessi immobiliari. Inoltre, esse saranno gestite da un'impresa familiare di cui all'articolo 230 - bis del Codice Civile se il titolare si

avvarrà della collaborazione dei familiari.

Entrambe queste tipologie di strutture ricettive possono essere affittate ai turisti con contratti con validità da sette giorni a tre mesi anche durante tutto l'anno. Per esse vige il divieto di fornire agli ospiti cibi e bevande ed i servizi centralizzati tipici delle strutture alberghiere (per esempio: pulizie giornaliere, portineria, centralino, ecc., anche se, alle volte, con convenzioni esterne o in altri modi, si aggira in parte questo divieto). Per l'avvio e la gestione di queste imprese ricettive valgono le regole generali e quelle specifiche per il settore previste dalla Legge Regionale n° 11 del 1999 (iscrizione al Registro delle Imprese, Partita Iva, posizione INPS ed INAIL, autorizzazione del Sindaco all'esercizio dell'attività, ecc.).

Queste strutture devono possedere i requisiti edilizi, igienico - sanitari e di sicurezza previste per le civili abitazioni e l'utilizzo in questo senso degli immobili non comporta modifica della destinazione d'uso ai fini urbanistici. Le dotazioni (di impianti, arredamento, elettrodomestici, biancheria, ecc.) delle unità abitative destinate a residenza turistica od a casa per vacanza sono specificate dalla tabella "G" della Legge Regionale n° 11 del 1999. Ricordiamo, infine, che la legge di riforma delle locazioni n° 431 del 1998 ha totalmente liberalizzato i canoni degli affitti turistici.

In conclusione, la Legge Regionale pugliese sul B&B è in linea con quelle delle altre regioni ed ha non solo l'apprezzabile scopo di incentivare l'offerta ricettiva e di creare nuove occasioni di lavoro, sia pure temporaneo o stagionale, ma anche quello di far emergere molte attività sommerse offrendo ad esse una forma molto semplificata di gestione. Purtroppo, però, proprio questa estrema semplificazione lascia aperti molti problemi che a volte neanche l'interpretazione riesce a colmare con sicurezza, tanto che sarebbe auspicabile l'emanazione di un Regolamento regionale attuativo di questa Legge, anche per cercare di evitare che il B&B diventi un modo per camuffare attività di "residenza turistica" o di "case per vacanze".

E' un peccato, inoltre, dato il vasto patrimonio architettonico pugliese ancora in cerca di valorizzazione, che non si sia pensato, come in altre regioni (Umbria, Abruzzo, Calabria, ecc.) a creare una formula specifica di B&B o di "case per vacanze" ubicati in masserie od in immobili storici, come le "country houses" o "residenze rurali".

Gianfranco Visconti

Consulente di direzione aziendale

<https://www.diritto.it/la-legge-regionale-pugliese-sul-bed-breakfast-affittacamere-una-disciplina-leggera-ch-e-lascia-aperti-molti-problemi/>