



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

## Consiglio di Stato

Sezione Prima

Adunanza di Sezione del 14 febbraio 2018

**NUMERO AFFARE 00015/2018**

**OGGETTO:**

Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza.

Richiesta di parere in merito all'eventuale effetto abrogativo implicito dell'art. 6, comma 1, del d.lgs. n. 222 del 2016 (cd. Scia-2) sull'art. 128 TULPS. Registro delle operazioni giornaliera.

### LA SEZIONE

Vista la nota n. 557/PAS/U000111/12900.A(24)BIS del 4 gennaio 2018 con la quale il Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, ha trasmesso la relazione sulla questione in oggetto ed ha chiesto sulla stessa il parere del Consiglio di Stato;

Esaminati gli atti e udito il relatore Dante D'Alessio.

1. Il Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, ha chiesto al Consiglio di Stato il parere in merito all'eventuale effetto abrogativo implicito dell'art. 6, comma 1, del d. lgs. n. 222 del 2016 (cd SCIA 2) sull'art. 128 del TULPS.

2. Il d. lgs. 25/11/2016 n. 222, recante *“Individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA), silenzio assenso e comunicazione e di definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti, ai sensi dell'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124”*, all'art. 6 (Disposizioni finali), comma 1, ha stabilito che *“L'articolo 126 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, è abrogato”*.

Il Ministero dell'Interno ha chiesto se, per effetto dell'abrogazione espressa dell'articolo 126 del TULPS, deve ritenersi implicitamente abrogato anche il successivo art. 128, con il conseguente venir meno, per i soggetti che erano indicati nell'abrogato art. 126, dell'obbligo di tenere un registro delle operazioni effettuate.

2.1. Dopo aver esposto le ragioni che sono state portate a favore della tesi dell'abrogazione implicita del dovere di tenuta del registro delle operazioni giornaliere, il Ministero ha indicato molteplici ragioni per le quali ritiene che la disposizione contenuta nell'art. 128 non possa ritenersi abrogata.

3. La Sezione ritiene che la tesi della permanente vigenza dell'art. 128 del TULPS, e del conseguente mantenimento dell'obbligo di tenuta del registro delle operazioni svolte dai soggetti indicati nello stesso articolo (e quindi anche dai commercianti), sostenuta dal Ministero dell'Interno nella richiesta di parere in esame, debba essere condivisa.

4. Militano a favore di tale tesi diversi argomenti.

4.1. In primo luogo la norma non è stata espressamente abrogata dal d. lgs. n. 222 del 2016 a differenza dell'articolo 126 del TULPS oggetto, come si è prima ricordato, di una specifica disposizione di abrogazione.

Peraltro, come ha giustamente evidenziato l'Amministrazione nella sua relazione, l'analisi tecnico normativa allegata al testo dell'emanando decreto legislativo, aveva affermato che *“le norme incompatibili con la nuova disciplina sono state abrogate espressamente”*.

Non risultano poi valutazioni espresse formulate sulla abrogazione (anche implicita) della disposizione in questione.

4.2. Non risulta poi condivisibile la tesi di una abrogazione implicita della disposizione in questione.

Occorre, infatti, evidenziare, che ben diverse sono le finalità delle due disposizioni contenute negli articoli 126 e 128 del TULPS.

La prima disposizione, quella contenuta nell'art. 126 (ora abrogata), non consentiva l'esercizio del commercio di cose antiche o usate senza una preventiva dichiarazione all'autorità locale di pubblica sicurezza, regolando, quindi, le modalità di accesso all'attività, che si è voluto, con la riforma, rendere libera. La seconda disposizione, contenuta nell'art. 128 che invece ha la funzione di rendere possibile un controllo sulle attività svolte dai soggetti in essa indicati e quindi anche sulle attività di commercio compiute sulle cose antiche o usate.

E' quindi ben possibile che una attività commerciale, riguardante cose antiche o usate, possa oggi essere avviata ed esercitata senza possibili controlli all'accesso ma che permanga il controllo sulle successive transazioni delle cose antiche o usate. Del resto è ben noto che il settore della vendita di beni antichi o usati è particolarmente esposto a possibili azioni illecite.

Il controllo sulle transazioni, che è reso possibile attraverso l'annotazione delle stesse su un apposito registro, reso obbligatorio dall'art. 128 del TULPS, rende così possibile l'attività di contrasto del mercato illegale delle cose antiche e usate.

4.3. Ulteriore elemento che conferma la permanenza nell'ordinamento della disposizione contenuta nell'art. 128 del TULPS è costituita dal fatto che il d. lgs. n. 42 del 22 gennaio 2004, recante il Codice dei beni culturali e del paesaggio (articoli 63 e segg.), e le relative disposizioni applicative (D.M. 15 maggio 2009, n. 95), che sono pacificamente vigenti, hanno inteso disciplinare nel dettaglio, con riferimento ai beni oggetto di tutela, le modalità per l'esercizio del controllo sulle transazioni.

Peraltro il comma 2 dell'art. 63 del Codice dei beni culturali, secondo cui "*Coloro che esercitano il commercio delle cose indicate al comma 1 annotano giornalmente le operazioni eseguite nel registro prescritto dalla normativa in materia di pubblica sicurezza, descrivendo le caratteristiche delle cose medesime*" è stato di recente modificato ed integrato dall'art. 1, comma 175, lett. f), della legge 4 agosto 2017, n. 124, con una disposizione che è quindi successiva al d.lgs. n. 222 del 2016.

5. Si deve quindi ritenere che il legislatore non ha inteso abrogare (in modo implicito) anche l'art. 128 del TULPS con la disposizione in essa contenuta riguardante l'obbligo di tenuta del registro per coloro che esercitano l'attività (liberalizzata) del commercio di cose antiche o usate.

6. Non può ritenersi, pertanto, che la ratio generale di semplificazione e di alleggerimento dei regimi amministrativi delle attività commerciali e imprenditoriali che ha determinato le semplificazioni dei regimi autorizzatori contenute nel decreto legislativo n. 222 del 2016 (e riguardanti anche il settore in questione) possa aver esteso i suoi effetti anche su disposizioni (non

espressamente abrogate) che hanno finalità specifiche, essendo necessarie per l'esercizio di importanti finalità di controllo di polizia.

6.1. Peraltro è anche ben possibile che colui che esercita l'attività commerciale in parola, che ha potuto avviare senza averne data preventiva comunicazione all'autorità di pubblica sicurezza, per effetto dell'intervenuta abrogazione dell'art. 126 del TULPS, annoti poi nell'apposito registro di cui all'art. 128 le operazioni compiute e le generalità di coloro con i quali le operazioni sono state effettuate, ed esibiscano poi tale registro agli ufficiali ed agli agenti di P.S. che ne facciano loro richiesta.

7. Ciò chiarito, si deve aggiungere che non costituisce un elemento decisivo in favore della tesi dell'abrogazione della norma la circostanza che l'art. 128 del TULPS, nell'individuare i soggetti ai quali la disposizione si applica, richiama anche *“le altre persone indicate negli articoli 126 e 127”*.

Si deve infatti osservare, in primo luogo, che la disposizione di cui all'art. 128 fa riferimento a specifiche categorie di soggetti (fabbricanti, commercianti, esercenti) che sono destinatari della disposizione senza alcuna incertezza e senza che sia necessario fare riferimento alla diversa disposizione abrogata, di cui all'articolo 126, che viene richiamato (con l'art. 127) in forma solo residuale.

Come ha quindi evidenziato l'Amministrazione che ha posto il quesito, la disposizione contenuta nell'art. 128 (che si riferisce anche a soggetti diversi dai commercianti di cui all'art. 126) ben potrebbe continuare ad operare anche espungendo dal testo il riferimento all'abrogato art. 126 del TULPS.

Ma a ciò si deve aggiungere che, come ha esattamente osservato l'Amministrazione, l'art. 126 non integra nemmeno i destinatari della disposizione contenuta nell'art. 128, limitandosi a far riferimento ai soggetti che esercitano il commercio di cose antiche e usate che, a ben vedere, sono già destinatari espressi della disposizione contenuta nell'art. 128. Non è infatti

possibile ritenere che i commercianti ai quali la disposizione si riferisce siano soggetti diversi da quelli che compiono operazioni sulle cose antiche e usate, come si ricava dal contenuto della stessa disposizione.

P.Q.M.

La Sezione ritiene che l'art. 218 del TULPS non sia stato abrogato, nemmeno in modo implicito, dal d. lgs. n. 222 del 2016.

IL PRESIDENTE F/F ED ESTENSORE

Dante D'Alessio

Dante D'Alessio

IL SEGRETARIO

Calderone Luisa