



Ministero dell'Interno - Ufficio per gli Affari  
Polizia Amministrativa e Sociale  
Protocollo : 557/PAS/U/004040/12900.A(24)BIS  
Data: 21/03/2018 Classifica: 12900.A(24)BIS



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA  
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

Roma, data del protocollo

ALLE PREFETTURE - U.T.G.

LORO SEDI

ALLA REGIONE VALLE D'AOSTA  
-Dipartimento Enti Locali, Servizi di Prefettura  
e Protezione Civile

AOSTA

AI COMMISSARIATI DI GOVERNO PE  
LE PROVINCE DI

TRENTO E BOLZANO

ALLE QUESTURE

LORO SEDI

E, p.c.

AL MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO  
-Direzione Generale per il Mercato, la Concorrenza,  
il Consumatore, la Vigilanza e la Normativa Tecnica

ROMA

AL MINISTERO DEI BENI E DELLE ATTIVITA'  
CULTURALI E DEL TURISMO

ROMA

AL GABINETTO DEL SIG. MINISTRO

SEDE

ALLA SEGRETERIA DEL DIPARTIMENTO

SEDE

ALLA DIREZIONE CENTRALE PER LA POLIZIA STRADALE,  
FERROVIARIA, DELLE COMUNICAZIONI E PER I  
REPARTI SPECIALI DELLA POLIZIA DI STATO

ROMA

OGGETTO: Commercio di cose antiche e/o usate. Obbligo di tenuta del registro delle operazioni giornalieri di cui all'art. 128 del TULPS.

Si fa riferimento alla questione se, a seguito dell'abrogazione dell'art. 126 del TULPS - che condizionava l'esercizio del commercio di cose antiche o usate ad una dichiarazione preventiva all'autorità di pubblica sicurezza - ad opera dell'art. 6, comma 1, del d.lgs. 222/2016 (c.d. SCIA-2), debba considerarsi implicitamente abrogato anche il successivo art. 128 nella parte in cui, rinviando al citato art. 126, prescrive in capo agli operatori di tale settore l'obbligo di tenuta di un registro delle operazioni poste in essere giornalmente.

/lp



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA  
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

In considerazione della rilevanza della problematica prospettata, con particolare riguardo a settori ove l'esigenza di tracciabilità delle transazioni è particolarmente avvertita - quali, ad esempio, quello della circolazione dei beni sottoposti a tutela da parte del d. lgs. n. 42, del 22 gennaio 2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio) e quello del commercio delle parti di ricambio dei veicoli fuori uso - questo Ufficio ha ritenuto opportuno ricorrere all'autorevole supporto consultivo del Consiglio di Stato, che ha reso in proposito l'allegato parere n. 15, del 2 marzo 2018.

Con il citato atto di interpretazione il Supremo Consesso della giustizia amministrativa si è espresso nel senso che l'intervento demolitorio sull'art. 126 del TULPS debba considerarsi circoscritto unicamente a tale articolo, senza riverbero alcuno sul successivo art. 128.

Pertanto coloro i quali esercitano il commercio di cose antiche o usate, pur essendo legittimati ad avviare le relative attività senza dover sottostare a controlli nella fase di accesso al settore, saranno comunque tenuti ad annotare le relative transazioni sul registro previsto dal citato art. 128 del TULPS.

Tale soluzione interpretativa riposa su diversi ordini di motivazione.

In primo luogo, il documento di analisi tecnico - normativa allegato al testo del d. lgs 222/2016, mette in evidenza come alle disposizioni del decreto medesimo non debbano riconoscersi effetti abrogativi taciti.

E', d'altra parte, pacifica la vigenza di specifiche disposizioni che richiamano espressamente il registro di cui all'art. 128, come il citato d. lgs. n. 42, del 22 gennaio 2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio) ed il relativo decreto di attuazione, il d.m. 15 maggio 2009, n. 95, recante "*Indirizzi, criteri e modalità per l'annotazione nel registro di cui all'art. 128 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza delle operazioni commerciali aventi ad oggetto le cose rientranti nelle categorie indicate alla lettera A dell'allegato A del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modifiche*".

Un secondo argomento che si esprime nel senso della permanenza del registro di cui si tratta si fonda sulla diversità della *ratio* sottostante agli artt. 5 del d.lgs. 222/2016 e 128 del TULPS. Se la prima disposizione persegue l'obiettivo di pervenire ad una semplificazione delle modalità di avvio delle attività commerciali aventi ad oggetto cose antiche o usate, all'art. 128 è invece sottesa la diversa finalità di favorire la tracciabilità delle transazioni di tali beni, al fine di prevenire condotte illecite nell'ambito del relativo mercato.

Ulteriore elemento a sostegno dell'indirizzo in parola risiede, infine, nella notazione per cui, anche espungendo dal tenore letterale dell'art. 128 il rinvio all'abrogato art. 126, la portata precettiva della prima disposizione rimarrebbe sostanzialmente inalterata. L'art. 128, invero, si riferisce ad una serie di soggetti (fabbricanti, commercianti ed esercenti) individuati senza nessuna incertezza e senza che sia necessario far riferimento alla disposizione abrogata.

Alla luce di queste autorevoli argomentazioni, si conferma la piena vigenza dell'art. 128 del TULPS e quindi dell'obbligo di tenuta del registro anche per le categorie di operatori economici indicati da tale disposizione.

Nella considerazione che l'abrogazione dell'art. 126 del TULPS possa aver dato luogo a situazioni di incertezza, appare, peraltro, opportuno avviare una mirata campagna di informazione, al fine di dare il più ampio risalto al chiarimento assicurato dal Consiglio di Stato.





# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA  
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

In questo senso si raccomanda che la presente circolare sia pubblicata nei siti istituzionali sia delle Questure che delle Prefetture, non soltanto nella sezione "Amministrazione Trasparente", ma anche con modalità tali da richiamare più immediatamente l'attenzione degli utenti.

Inoltre, si rappresenta l'opportunità che i Sigg. Prefetti trasmettano, nelle forme considerate più opportune, la presente circolare ai Comuni delle rispettive Province, affinché nell'esercizio anche delle funzioni di polizia del commercio, possano adottare opportune iniziative di comunicazione in favore degli esercenti le attività economiche suscettibili di essere assoggettate agli obblighi di cui al ripetuto art. 128 del TULPS.

Un'analoga iniziativa andrà intrapresa anche in direzione delle locali Camere di Commercio, cui potrà essere richiesto di sensibilizzare le pertinenti associazioni di categoria nei confronti della presente circolare.

Nel confidare nella consueta fattiva collaborazione per la piena attuazione degli indirizzi qui formulati, si resta in attesa di ricevere un cortese cenno di assicurazione.

IL DIRETTORE DELL'UFFICIO

Gambacurta



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

IL SEGRETARIO

Calderone Luisa