

### DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **SAMMARTINO, SCIPIONI, DE VITO e TANGA**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 17 MAGGIO 1973

#### Disciplina degli studi tecnico-professionali per la consulenza e l'assistenza automobilistica

ONOREVOLI SENATORI. — L'imponente fenomeno dell'espansione, caratteristica singolare dei nostri tempi, ha comportato finora il sorgere, disordinato e vasto, di uffici privati e di agenzie, che si occupano dell'assistenza e della consulenza automobilistica. Quanti sono? Dove sono? Quale organismo centrale li autorizza e li vigila?

Vengono definiti « uffici di assistenza automobilistica » i servizi burocratici, preposti al disbrigo di pratiche automobilistiche.

Analoga denominazione viene data in altri Paesi a questi organismi, che in qualche provincia italiana vengono ancora impropriamente definiti « agenzie » o — peggio — « commissionari di pratiche automobilistiche ». La natura spiccatamente giuridico-assistenziale di tale organismo dovrebbe essere fuori discussione. È però questo il problema, al quale vogliamo dare una chiara definizione.

Queste considerazioni ideologiche di premessa hanno una notevole importanza perchè costituiscono la base di orientamento per ogni decisione sulle questioni pratiche della categoria. Esse rappresentano la premessa e il punto di partenza per la risoluzione di ogni questione di lavoro che non

sia vaga e generica o di arida conquista economica, sebbene altamente qualificata in quanto di origine ontologico-giuridica.

Opera difficile, delicata e complessa quella degli uffici di consulenza e assistenza automobilistica, perchè ad essi è affidata la responsabilità di assistere quanti entrano in un mondo operativo, quale quello della motorizzazione.

Opera difficile, delicata, complessa, ancor più se si tiene presente che gli uffici di assistenza automobilistica consigliano e assistono elementi eterogenei per età, condizione sociale, genere di lavoro, costituzione fisica. Nè va sottovalutata la funzione sociale e di pubbliche relazioni che gli uffici di assistenza automobilistica svolgono, agevolando e semplificando i rapporti tra la pubblica amministrazione ed i cittadini, i quali rischierebbero di perdere intere giornate di lavoro.

Gli « uffici di assistenza e consulenza automobilistica » trovano larga diffusione nella società moderna. È giusto, quindi, che siano conosciute le loro legittime aspettative, perchè dalla conoscenza di esse possa derivare la valutazione esatta per una determinazione della natura dell'assistenza e della consulenza stessa.

È ben chiaro che quando da parte delle categorie si parla di « riconoscimento giuridico » non bisogna fraintendere e credere che si voglia dar vita a caste chiuse o a gruppi privilegiati. Concezioni antisociali di tal genere non toccano più la mente dell'uomo moderno, meno che mai potrebbero sorgere in uomini che sono i pionieri della motorizzazione, quindi della velocità!

Da parte di coloro che sentono la responsabilità della propria funzione si afferma la necessità che la loro attività venga regolata da norme precise, perchè essa possa essere svolta soltanto da chi dimostra di avere effettive competenze e capacità.

La lotta di questa categoria è, dunque, per il raggiungimento di un equilibrato sviluppo, in cui ciascuno abbia il suo, e cioè dia e riceva su una linea di solidarietà e di integrazione, che è linea di progresso. Ne deriva anche la condanna di coloro che, senza alcun titolo, capacità, responsabilità e più ancora in violazione ad ogni norma morale, giuridica, fiscale, illegittimamente svolgono l'importante attività.

In che cosa consiste questa attività e perchè essa merita la sanzione legislativa?

Il testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, esattamente all'articolo 115, non può riferirsi agli uffici di assistenza e consulenza automobilistica, in quanto essi non esercitano attività di mediazione, di interscambio, di affari.

Non occorrono studi profondi e complicate indagini per capire che gli uffici di assistenza e consulenza non sono agenzie di affari, nè agenzie di prestiti su pegno, nè di vendita, nè di esposizione; e neppure sono « sensali » o « intromettitori » o procacciatori di affari.

Ora è a queste, e soltanto a queste specifiche categorie di lavoro, ben degne e meritorie nel sistema commerciale, che si riferisce il citato articolo 115.

Gli « uffici » sono altra cosa e assolvono compiti e funzioni, che, neppure per approssimativa analogia, possono paragonarsi alle attività mercantili anzidette, previste e regolate dall'articolo 115 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza.

Gli uffici non propongono affari, non avvicinano venditori e compratori, non stanno a provvigione per il lavoro che svolgono.

Essi prestano un'assistenza in un campo tecnico e specifico qual è quello della motorizzazione, per tutti i problemi giuridici, amministrativi, burocratici e tributari, inerenti alla motorizzazione medesima, a vantaggio di chi ne fa richiesta o affida ad essi un mandato.

Può applicarsi il concetto di « professione » come definito nel sistema del nostro diritto positivo?

Gli uffici si pongono tra un regolare cliente e la pubblica amministrazione. Quindi ad essi si richiede competenza e conoscenza di leggi e regolamenti, di uffici e di sistemi burocratici e di quanto altro è necessario per consigliare e assistere chi loro si rivolge per il disbrigo di pratiche e di atti amministrativi, sempre nel complesso mondo della motorizzazione.

Ma l'opera che gli uffici di consulenza e assistenza automobilistica sono chiamati a svolgere quotidianamente appare più importante e più difficile se si considera che essa richiede un'indispensabile e particolare specializzazione, una seria preparazione tecnico-giuridica, una buona conoscenza del diritto civile, nonchè delle norme, leggi e regolamenti che disciplinano la vendita a rate, l'ipoteca immobiliare, le complesse operazioni di acquisto e di trasferimento degli autoveicoli, la regolamentazione dei trasporti per conto proprio e per conto terzi, la legge cambiaria, le leggi sul bollo, le varie norme tributarie e fiscali.

Le categorie alle quali fanno riferimento l'articolo 115 del testo unico della pubblica sicurezza e l'articolo 205 del regolamento non svolgono alcuna funzione tecnico-professionale, perchè la loro opera non si fonda su alcuna istruzione professionale.

Dalla differenza tra le « agenzie d'affari » e gli « uffici di assistenza e consulenza » emerge la necessità giuridica di una diversa contemplazione normativa. Non siamo ancora alla definizione della natura intrinseca, ma siamo ad una differenza specifica.

Gli uffici di assistenza e consulenza, invero, non si limitano al disbrigo puro e semplice di una pratica e cioè alla materiale esecuzione

ne di un lavoro commesso loro, ma indirizzano e guidano il terzo nella conclusione dell'affare, rendendo valido e perfetto, ai sensi di legge, un contratto genericamente compiuto, come accade, ad esempio, nella compravendita di autoveicoli. Per tale negozio sono gli uffici che approntano i documenti e gli atti necessari, per alcuni dei quali provvedono anche alla materiale stesura degli atti stessi.

La loro opera, in tal caso, non si differenzia granchè da quella dell'avvocato contrattualista, anch'egli chiamato a rendere operante e valido un contratto genericamente compiuto. Più evidente apparirà l'opera tecnica se essa verrà riguardata sotto il profilo degli adempimenti fiscali e delle annotazioni o trascrizioni nel pubblico registro automobilistico, specie quando un trasferimento di proprietà di autoveicoli sia soggetto a condizioni o — come assai spesso avviene — a pagamento dilazionato del prezzo, perchè, in tal caso, l'ufficio di assistenza e consulenza automobilistica deve necessariamente conoscere e sapere applicare un complesso di norme dettate da leggi speciali (come quelle fiscali e sul PRA) e da leggi generali, come il diritto civile comune.

Anche in questo caso l'opera svolta dagli uffici è eminentemente tecnica, perchè pone a disposizione del privato — che ne è ignaro — la conoscenza di norme di legge e la applicabilità dei diversi casi concreti, così come il libero professionista pone a disposizione dei clienti la propria preparazione scientifica.

Se così è, la soggezione degli uffici di assistenza automobilistica alle norme di cui all'articolo 115 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza non soltanto è impropria quanto è illegittima, imponendosi loro una falsa condizione e un falso titolo. Epperò subiscono tutte le condizioni che discendono dal predetto articolo delle leggi di polizia sugli esercizi pubblici; quindi devono avere una licenza di pubblica sicurezza da far vidimare ogni anno, pagare una tassa di concessione governativa, avere un registro-giornale degli affari, tenere permanentemente affisse, in luogo visibile, le tabelle delle operazioni di cui sono incaricati — che rientrano invece nel segreto professionale — con l'indica-

zione delle relative somme percepite a titolo di « provvigione »!

Con l'aberrante qualificazione di « commerciante » che ai titolari di essi è stata imposta, essi sono soggetti al fallimento, alle leggi cambiari, alle norme generali del codice sull'esercizio dell'attività commerciale, alla corresponsione dei tributi fiscali nei modi e nei termini che riguardano il commercio, eccetera.

E tutto questo senza che si sappia o si possa mai sapere in che cosa commerciano e quali affari commerciali essi facciano e per conto di chi, nei loro uffici!

Le conclusioni di una applicazione di norma richiedono la modifica della norma per adeguarla alla coscienza sociale comune oppure denunciano la necessità di una nuova norma tratta dal fatto storico. V'è un diritto nuovo nascente da fatti economici e sociali, è un diritto — economico e sociale — innestato sulla evoluzione della società e del lavoro.

Nel nostro caso occorrerà modificare la legge di pubblica sicurezza o è invece indispensabile una norma giuridica sostanzialmente nuova?

Si tratta di un fenomeno nuovo, che va regolato autonomamente. Le professioni ed i mestieri, il lavoro dipendente ed il lavoro autonomo sono considerati nel libro del lavoro del codice civile: è qua che deve trovare collocazione la norma, che regola l'attività di consulenza e di assistenza. È attività autonoma tecnico-professionale, ma non professionale in senso stretto.

La qualificazione professionale giuridicamente vale poi a sancire che le attività così qualificate dalla legge non possono e non debbono essere esercitate da altri, per non incorrere nelle disposizioni punitive stabilite in proposito dalla legge medesima.

L'abusivismo professionale, in ogni campo, deve essere stroncato non solo perchè siano tutelati i legittimi interessi delle categorie riconosciute, quanto anche perchè siano salvaguardati i diritti dello Stato, tra i quali primeggiano quelli fiscali, che sono di pubblico interesse.

A tale proposito si deve ancora una volta registrare che il fenomeno dell'abusivismo, nel settore degli uffici di assistenza automo-

bilistica, va acquistando proporzioni sempre più vaste, che non possono non suscitare vivo allarme e preoccupazioni in coloro che operano nel quadro della motorizzazione. Trattasi di individui che, pur non possedendo i necessari requisiti tecnico-professionali, svolgono, per una smodata sete di lucro, attività di vera e propria assistenza automobilistica, in aperta violazione delle norme sancite dalle leggi in vigore. Costoro non arrecano soltanto un danno all'erario, ma la loro attività non dà garanzia alcuna ai fini di un regolare e disciplinato espletamento delle pratiche. Opportuno sarebbe, quindi, un inasprimento delle pene previste dalla legge, tendente a debellare il dilagante fenomeno dell'abusivismo nel settore in argomento.

L'abusivismo richiede una riprovazione. Rinasce, sotto un altro aspetto, la necessità di una regolazione giuridica, con la determinazione dei propri limiti. Sicchè si può concludere: 1) che l'attività di consulenza e assistenza ha un contenuto tecnico-professionale; 2) che l'attività è autonoma; 3) che trattasi di una attività collegata ad un fenomeno economico nuovo; 4) che, infine, è indispensabile una regolazione giuridica nel quadro della disciplina dell'attività professionale (articolo 2060 del codice civile).

Occorre dunque porre in rilievo che, come provano dati statistici di indiscutibile esattezza, gli uffici che si occupano di assistenza e di consulenza automobilistica sono in numero di gran lunga superiore alle esigenze. Il riconoscimento giuridico potrà portare anche ad un equilibrio nel settore. Epperò, in attesa, si possono adottare accorgimenti.

Nonostante la migliore volontà, a riguardo dimostrata dalla direzione generale della pubblica sicurezza, le norme di cui al più volte richiamato articolo 115 del testo unico sulle leggi di pubblica sicurezza non si sono, in pratica, dimostrate idonee ad arrestare i

gravi inconvenienti determinati dal continuo e indiscriminato sorgere degli uffici di consulenza e assistenza automobilistica.

È urgente, quindi, apportare all'attuale disciplina degli uffici le indispensabili integrazioni, per introdurre nella materia i criteri per una equa distribuzione delle autorizzazioni, intesa all'adeguamento del numero degli uffici stessi alle effettive esigenze locali, rapportandosi allo sviluppo della motorizzazione ed al numero degli autoveicoli immatricolati in ciascuna provincia. È, questa, un'esigenza che assume indubbi aspetti di pubblico interesse, soprattutto in considerazione della carenza di norme legislative in materia.

La società si evolve e l'evoluzione sociale richiede nuove forme giuridiche. Anche lo sviluppo economico impone un nuovo diritto. In questo quadro ed in queste prospettive va affermata la necessità del riconoscimento giuridico degli uffici di consulenza e di assistenza automobilistica.

Il concetto di professione è molto ampio: contiene gli elementi della professionalità e quelli del professionismo. L'attività degli uffici di assistenza è tecnica ed intellettuale, ai sensi dell'articolo 2061 del codice civile, il quale recita che « l'ordinamento delle categorie professionali è stabilito dalle leggi, dai regolamenti, dai provvedimenti dell'autorità governativa e dagli statuti delle associazioni professionali ».

L'articolo 2232 del codice civile stabilisce che il prestatore di opera strettamente professionale, il professionista, deve eseguire personalmente l'incarico assunto. Qui si parla di ufficio, di titolare d'ufficio. Si ha allora un lavoro tecnico-professionale, intellettuale e autonomo, che va regolato.

Nell'obiettivo di stabilire una disciplina chiara e distinta in questo crescente settore tecnico-professionale, abbiamo l'onore di presentare questo disegno di legge, che sollecita la vostra approvazione.

**DISEGNO DI LEGGE****Art. 1.**

Gli uffici e le agenzie che svolgono consulenza e assistenza nel campo della motorizzazione civile, in generale, e dell'automobilismo in particolare, sono, a tutti gli effetti, considerati studi tecnico-professionali, autorizzato dallo Stato con decreto del Ministro dei trasporti e dell'aviazione civile.

**Art. 2.**

Le autorizzazioni di cui al precedente articolo sono rilasciate in rapporto al numero degli abitanti dei singoli comuni, tenuto conto del numero degli autoveicoli immatricolati in ciascuna provincia, della densità e della effettiva ubicazione degli studi già autorizzati.

Nel regolamento per l'esecuzione della presente legge saranno stabilite le modalità per il rilascio delle autorizzazioni sulla base dei criteri sopra determinati.

**Art. 3.**

Chiunque svolge opera di consulenza e assistenza automobilistica senza essere in possesso dell'autorizzazione ministeriale è punito con l'arresto da uno a sei mesi e con l'ammenda da lire 100 mila a lire 300 mila.

**Art. 4.**

La concessione dell'autorizzazione di cui all'articolo 2 della presente legge è subordinata al possesso, da parte del richiedente, dei seguenti requisiti:

- 1) età non inferiore agli anni 25;
- 2) cittadinanza italiana;
- 3) godimento dei diritti civili e politici;
- 4) buona condotta morale e civile;

5) diploma di scuola secondaria di secondo grado o titolo equipollente;

6) adeguata capacità tecnico-professionale da accertarsi in base all'attività svolta dall'interessato, precedentemente, nel settore della motorizzazione civile. Per coloro che non abbiano mai svolta tale attività, l'accertamento dell'idoneità tecnico-professionale di cui al presente capoverso consiste in una prova scritta e orale di tecnica e pratica di consulenza e assistenza automobilistica, integrata dalla conoscenza delle norme giuridiche, che hanno attinenza con tale materia.

L'esame dovrà sostenersi dinanzi alla commissione prevista dal successivo articolo 7.

Le modalità di svolgimento dell'esame, da effettuarsi in almeno due sessioni annuali, saranno determinate dal regolamento di esecuzione.

#### Art. 5.

Presso ciascuna direzione regionale della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione è istituito l'Albo professionale dei titolari degli studi tecnico-professionali per la consulenza e assistenza automobilistica, nel quale saranno iscritti i titolari degli studi stessi operanti nella rispettiva circoscrizione.

#### Art. 6.

La tenuta degli albi è affidata alle commissioni paritetiche regionali, nominate con decreto del Ministro dei trasporti e dell'aviazione civile e composta:

a) dal direttore regionale della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione, che la presiede;

b) da un funzionario della prefettura del capoluogo della regione;

c) da un conservatore del pubblico registro automobilistico della regione;

d) da un funzionario dell'Intendenza di finanza del capoluogo della regione;

e) da quattro rappresentanti della categoria, designati dalla Confederazione euro-

pea autoscuole e studi tecnico-professionali di consulenza e assistenza automobilistica.

In caso di cambiamento di residenza l'interessato deve chiedere il trasferimento nell'Albo della nuova regione in cui si trasferisce.

#### Art. 7.

La commissione regionale per la tenuta dell'Albo esercita le seguenti attribuzioni:

a) cura l'osservanza della legge e di tutte le altre disposizioni in materia;

b) svolge ogni attività diretta alla repressione dell'esercizio abusivo di consulenza e assistenza automobilistica;

c) esprime parere per il rilascio delle autorizzazioni di cui al precedente articolo 2;

d) determina, ogni biennio, le tariffe massime per le prestazioni degli studi;

e) cura la tenuta dell'Albo, provvede alle iscrizioni e cancellazioni e adotta i provvedimenti disciplinari in base alle norme previste dal regolamento di esecuzione della presente legge;

f) vigila sul decoro e sulla condotta degli iscritti;

g) fissa le quote annuali dovute dagli iscritti e determina, inoltre, i contributi per l'iscrizione nell'Albo e nell'elenco dei rappresentanti e per il rilascio dei certificati;

h) esercita le altre attribuzioni demandate dalle leggi.

#### Art. 8.

È istituita, con sede presso il Ministero dei trasporti e dell'aviazione civile, la commissione paritetica nazionale per l'Albo dei titolari degli studi tecnico-professionali per la consulenza e assistenza automobilistica.

La commissione nazionale, nominata con decreto del Ministro dei trasporti e dell'aviazione civile, è composta:

a) da uno dei Sottosegretari di Stato al Ministero dei trasporti e dell'aviazione civile, che la presiede;

- b) dal direttore generale della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione;
- c) dal capo del servizio della direzione generale della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione;
- d) da un rappresentante del Ministero dell'interno;
- e) da un rappresentante del Ministero delle finanze;
- f) da un rappresentante del Ministero di grazia e giustizia;
- g) dall'ispettore preposto all'ispettorato della circolazione e del traffico del Ministero dei lavori pubblici;
- h) da un rappresentante dell'Automobile club d'Italia;
- i) da sei rappresentanti della categoria, designati dalla Confederazione europea auto-scuole e studi tecnico-professionali di consulenza e assistenza automobilistica.

#### Art. 9.

La commissione nazionale, oltre a quelle demandate da altre norme, esercita le seguenti attribuzioni:

- a) coordina e promuove le attività delle commissioni regionali e favorisce le iniziative tendenti al miglioramento sociale e al perfezionamento professionale degli iscritti all'Albo;
- b) dà parere sullo scioglimento delle commissioni regionali che non siano in grado di funzionare regolarmente;
- c) decide, in via amministrativa, sui ricorsi avverso le deliberazioni delle commissioni regionali in materia di iscrizioni e di cancellazioni dall'Albo e sui ricorsi in materia disciplinare;
- d) redige il regolamento per la trattazione dei ricorsi e degli affari di sua competenza, da approvarsi con decreto del Ministro dei trasporti e dell'aviazione civile;
- e) determina con propria deliberazione la misura delle quote annuali dovute dagli iscritti per le spese del suo funzionamento;



f) stabilisce, ogni biennio, con propria deliberazione il limite massimo delle quote annuali dovute alle commissioni regionali dai rispettivi iscritti;

g) approva le tariffe massime per le prestazioni degli studi tecnico-professionali per la consulenza e l'assistenza automobilistica;

h) provvede alla bonaria composizione dei dissidi tra iscritti all'Albo.

#### Art. 10.

Una copia dell'Albo deve essere depositata, entro il 30 gennaio di ogni anno, a cura delle commissioni regionali, presso il Ministero dei trasporti e dell'aviazione civile e presso la segreteria della commissione nazionale.

#### Art. 11.

È abrogata ogni disposizione incompatibile con la presente legge.

Entro il termine massimo di novanta giorni dalla data di pubblicazione della presente legge, il Ministro dei trasporti e dell'aviazione civile, sentito il parere della commissione nazionale, provvederà all'emanazione delle norme regolamentari.

#### Art. 12.

Si prescinde dal requisito del titolo di studio, di cui al primo comma dell'articolo 4 della presente legge, per i titolari di studi tecnico-professionali per la consulenza e l'assistenza automobilistica, che, alla data di entrata in vigore della presente legge, siano regolarmente autorizzati ai sensi dell'articolo 115 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773.