

SENATO DELLA REPUBBLICA

8^a Commissione – Lavori Pubblici

OSSERVAZIONI PER L'ATTO GOVERNO 392

“Schema di decreto legislativo recante razionalizzazione dei processi di gestione dei dati di circolazione e di proprietà di autoveicoli, motoveicoli e rimorchi, finalizzata al rilascio di un documento unico”

Roma, 19 aprile 2017

Premessa: **chi siamo e chi rappresentiamo.**

UNASCA (Unione Nazionale Autoscuole e Studi di Consulenza Automobilistica) e CONFARCA (Confederazione Autoscuole Riunite e Consulenti Automobilistici), sono le Associazioni di categoria maggiormente rappresentative in Italia, ai sensi del Decreto Ministeriale del 9 febbraio 2004 e del Decreto Dirigenziale 2 marzo 2011, entrambi emanati dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. In termini numerici, nell'ambito della consulenza automobilistica, rappresentano 4.000 imprese, capillarmente distribuite su tutto il territorio nazionale, ove lavorano, tra professionisti e dipendenti, oltre 30.000 addetti, **con il correlato gettito tributario.**

L'attività degli Studi di Consulenza Automobilistica è regolamentata dalla Legge 264 del 1991 e vi si accede attraverso un esame pubblico da effettuare presso le rispettive Province di appartenenza.

La categoria e le imprese rappresentate, sin dal 1995, con la procedura cosiddetta PrenotaMotorizzazione, hanno costituito il primo esempio di partnership telematica pubblico-privata, integrata successivamente attraverso la procedura ACI/Copernico, fino ad arrivare nel 2000, con l'attuazione del DPR 358 istitutivo dello Sportello Telematico dell'Automobilista (STA), che ha permesso l'erogazione immediata delle operazioni automobilistiche e l'altrettanto immediata disponibilità dei dati a tutti i fini, specialmente a quelli di controllo su strada e statistici, oltre l'incasso in tempo reale dei tributi concernenti. Il DPR 358 del 2000 è stato introdotto nella prospettiva *di una riforma giuridica della burocrazia automobilistica.*

Le scriventi Associazioni hanno sempre sostenuto le iniziative del Governo e del Parlamento mirate alla sburocratizzazione, alla semplificazione della vita e alla riduzione di costi sui cittadini.

Le imprese associate svolgono un ruolo sostanzialmente pubblicistico e di prossimità caratterizzato inoltre dalla terzietà tra "clienti" e Pubblica Amministrazione, e che ha trovato ulteriore sviluppo nel Codice della Strada come "Centro Servizi Motorizzazione (circolazione di prova, ciclomotori...)".

Le nostre considerazioni sull'A.G. 392.

La Legge 7 agosto 2015, n. 124 art. 8, comma 1 lettera d), delega il Governo ad intervenire, mediante un decreto legislativo, per realizzare, in Italia, la *"riorganizzazione, ai fini della riduzione dei costi connessi alla gestione dei dati relativi alla proprietà e alla circolazione dei veicoli e della realizzazione di significativi risparmi per l'utenza, anche mediante trasferimento, previa valutazione sulla sostenibilità organizzativa ed economica, delle funzioni svolte dagli Uffici del Pubblico registro automobilistico al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con conseguente introduzione di un'unica modalità di archiviazione finalizzata al rilascio di un documento unico contenente i dati di proprietà e di circolazione di autoveicoli, motoveicoli e rimorchi, da perseguire anche attraverso l'eventuale istituzione di un'agenzia o altra struttura sottoposta alla vigilanza del MIT, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica; svolgimento delle relative funzioni con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente"*.

Lo schema di decreto legislativo, approvato in via preliminare il 23 febbraio 2017, all'esame delle Commissioni parlamentari A.G. n. 392 prevede, in ottemperanza con i principi della predetta legge delega, anche se a partire dal 1 luglio 2018, **la creazione di un unico documento del veicolo, contenente i dati tecnici e di proprietà del medesimo che, per Direttiva comunitaria, è costituito dalla "Carta di Circolazione" rilasciata dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.**

Si tratta, ad avviso delle scriventi, di un'innovazione importantissima, che consente di superare l'anomalia italiana di essere l'unico Paese europeo (potremmo dire mondiale), che per un veicolo richiede due documenti: la Carta di circolazione rilasciata dal MIT e il Certificato di proprietà rilasciato dal Pubblico Registro Automobilistico dell'Automobile Club Italia (ACI).

Si tratta sicuramente un passo in avanti atteso da tanti anni e che equipara l'Italia agli altri Paesi UE e sgrava gli automobilisti da antiquati quanto inutili doppioni.

Restano invece le altre "anomalie" italiane rispetto al contesto internazionale che gravano, e continueranno a gravare, sugli automobilisti stessi:

- 1) i veicoli inquadrati dall'art. 2683 del Codice Civile come "beni mobili registrati" che pertanto devono essere raccolti dal PRA presso le sedi ACI, in base al regio decreto legge 15 marzo 1927, n. 436 (**norma del Codice e organismo inesistenti negli altri Paesi europei**);
- 2) **il mantenimento di due archivi (banche dati)**. Il principale è l'Archivio Nazionale Veicoli (ANV) gestito dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (come negli altri Paesi), che contiene tutti i dati e le informazioni relative a ciascun veicolo circolante sul territorio nazionale, dall'omologazione all'immatricolazione e fino alla cessazione dalla circolazione. **Nella Carta di circolazione sono tracciate, le modifiche e gli aggiornamenti tecnici e l'intestatario/utilizzatore del veicolo. Inoltre, dal 2012 nell'ANV confluiscono i dati dell'A.N.I.A. relativi alla copertura RCA e relativa scadenza abbinata alla targa di ciascun veicolo.** Il secondo archivio, gestito dal PRA, raccoglie le informazioni che riguardano la proprietà dei soli autoveicoli, dei motoveicoli e dei rimorchi, questi ultimi limitatamente a quelli di massa complessiva al di sopra dei 3499 Kg. (quindi non rientrano ciclomotori, macchine agricole e operatrici, rimorchi fino a 3499 Kg. e intestazioni temporanee). **La banca dati del PRA in materia di circolazione (come precisato nella Relazione Illustrativa allegata allo schema di decreto legislativo), "rappresenta un sottoinsieme del dell'A.N.V, in quanto i veicoli soggetti a registrazione costituiscono un sottoinsieme dell'intero parco circolante".**
- 3) Come evidenziato nell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR), allegata allo schema di decreto, "Va considerato, in base al confronto con i principali Club europei assimilabili all'A.C.I. (Gran Bretagna, Germania, Olanda, Spagna) che **non esistono altri casi i cui si realizzi la coesistenza di ruolo pubblico e ruolo istituzionale di sostegno all'evoluzione del fenomeno automobilistico. Negli altri contesti europei, i Club automobilistici si sostengono mediante i ricavi provenienti dalle sole attività istituzionali, con portafogli di prodotti comunque assimilabili all'A.C.I.** e, come ribadito dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (trasmessa unitamente alla presente), **"Peraltro la presenza di due registri è una peculiarità italiana che, per quanto è dato sapere, non trova riscontro in nessun altro Paese".**

Ad avviso delle scriventi, quindi, potrebbe risultare difficoltoso ottemperare agli altri principi ispiratori contenuti nella legge delega: a) la riduzione dei costi connessi alla gestione dei dati; b) la realizzazione di significativi risparmi per l'utenza; c) un'unica modalità di archiviazione dei dati.

Pertanto lo schema di decreto attua una parziale riforma del comparto (comunque positiva sull'emissione di un unico documento), ma con effetti incerti rispetto ai tanto auspicati risparmi per gli automobilisti.

Inoltre, sempre allo scopo di contribuire al lavoro impegnativo della Commissione Parlamentare, si inviano alcuni spunti che potrebbero costituire, ad avviso delle scriventi, il miglioramento dello schema di decreto, nonché assicurarne una lineare attuazione:

1. All'art. 2, comma 1 lettera a) sarebbe opportuno specificare bene i soggetti. Ad esempio con la seguente dicitura: **"presso qualsiasi Sportello telematico dell'automobilista, di seguito STA, operativo ai sensi dell'art. 2 comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 19 settembre 2000 n. 358, negli Uffici provinciali della motorizzazione, in quelli dell'A.C.I. che gestiscono il PRA, nelle delegazioni dell'A.C.I. e nelle imprese di consulenza automobilistica".**

2. Sarebbe poi opportuno eliminare, fin dall'entrata in vigore del Decreto Legislativo, il legame delle formalità automobilistiche con il certificato di proprietà, recependo sempre la segnalazione del 6 febbraio 2017, dell'AGCOM al Presidente del Consiglio dei ministri, al Ministro dell'economia e delle finanze e al Ministro delle Infrastrutture e dei trasporti, e interrompendo quanto messo in atto surrettiziamente dall'ACI medesimo (come ben evidenzia la cennata segnalazione **"Al riguardo, si evidenzia come ACI ha di recente adottato una iniziativa, in materia autonoma, volta all'introduzione del c.d. Certificato di proprietà digitale -di seguito, CDPD -, mediante dematerializzazione dei CDP cartacei, che risulta avere pregiudicato la cooperazione tra le banche dati ANV e PRA. A seguito dell'introduzione del CDPD, infatti, per lo svolgimento di alcune formalità, tra cui quelle relative al trasferimento di proprietà degli autoveicoli, è necessario accedere ad un applicativo oggi disponibile unicamente attraverso il canale telematico PRA/ACI. Ciò ha reso ancora più evidente l'inadeguatezza di un contesto caratterizzato dalla presenza di due registri che sarebbero potenzialmente idonei a essere integrati in modo tale da consentire l'offerta, in via unitaria, dell'intera gamma delle formalità e dei servizi afferenti alla gestione del PRA e dell'ANV."**).

Per potere, in sostanza, effettuare la dichiarazione di vendita fuori dal certificato di proprietà stesso. Dato che sino al 1° luglio 2018, come indicato dallo schema di decreto, si continuerà a lavorare nel regime che si vuole superare, si darebbe in aggiunta un netto segnale di cambiamento evitando che durante il periodo di transizione (oltre un anno) restino in vita, di fatto, le complicazioni e gli aggravamenti procedurali attuali e appena esposti. Pertanto all'art. 4, il comma 1 potrebbe essere sostituito dal seguente: **"1. Dalla data di entrata in vigore del presente decreto i certificati di proprietà non sono necessari per la richiesta al PRA delle formalità automobilistiche, né per la redazione delle dichiarazioni unilaterali di vendita."**

3. Qualora il legislatore intenda mantenere i veicoli nell'ambito dei "beni mobili registrati", nell'interesse generale e affinché quanto verrà delineato rispetti i ruoli di ciascuno dei soggetti coinvolti, i principi del nostro ordinamento e della ragionevolezza, **sarebbe auspicabile una riconduzione del Pubblico Registro Automobilistico alla funzione fondamentale di Conservatoria, esattamente come è nato, ed esattamente come è quella dei registri immobiliari.** Pertanto, come richiamato nella predetta decisione dell'AGCOM del febbraio 2017: l'A.C.I./PRA non dovrebbe agire, come sta succedendo oggi, come se fosse una impresa privata, che usa il lavoro compiuto presso gli STA privati e, al contempo, percependo le stesse tariffe, esercitando, si ripete, una concorrenza squilibrata, oltre a mantenere, in una posizione dominante, la doppia veste di controllore e controllato, circostanze anch'esse ben evidenziate dall'Autorità Garante della concorrenza del mercato nella segnalazione già prima richiamata e che sollecita un intervento sulle tariffe già in sede di emanazione del decreto legislativo.
4. E' sicuramente apprezzabile e utile, infine, la modifica, contenuta nell'articolo 5 dello Schema di decreto, dell'articolo 103 del Codice della Strada, relativamente alle radiazioni per esportazione. Si tratta di una norma semplificatrice, coerente con l'impianto complessivo del **decreto e in linea con le normative comunitarie.** Inoltre evita un doppio passaggio di restituzione delle targhe e della carta di circolazione al PRA e dal PRA al MIT, che è il soggetto competente su entrambi i documenti. Poiché la modifica rinvia giustamente a disposizioni che darà il MIT in materia, in tale sede saranno previsti opportuni controlli/tracciature, senza purtroppo dimenticare che un veicolo non è rifiuto finché targato e che non si può imporre a un altro Paese la sua ritargatura, né si può limitare la circolazione dei beni (e ancor meno la loro triangolazione o se danneggiati), coartando il commercio e specialmente i privati cedenti.

5. Se fosse ritenuto utile coinvolgere i soggetti ricompresi negli STA, nella stesura delle disposizioni attuative del decreto legislativo, apparirebbe funzionale e equo **“sentire l’ACI e le organizzazioni sindacali di categoria, maggiormente rappresentative a livello nazionale, dei soggetti di cui all’art.2, comma 1 lettera a).”**

6. Per **esigenze di coordinamento del testo** si direbbe occorra, all’art. 5 dello Schema, dopo il comma 1, aggiungere un comma 1 bis di adeguamento anche del Decreto Legislativo 24 giugno 2003 n. 209 (attuazione della direttiva 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso) ai fini della cancellazione dei veicoli dalla circolazione, così come viene fatto nel comma 2 dello schema di decreto legislativo con riferimento all’art. 231 del T.U. ambientale (per i veicoli non ricompresi nel citato D.Lgs. 209/2003 citato), ad esempio così: “1-bis. All’art. 5 del decreto legislativo 24 giugno 2003, n. 209, le parole “Pubblico registro automobilistico” e “P.R.A.” sono sostituite dalle seguenti “Archivio nazionale dei veicoli” e “A.N.V.”. Inoltre, all’art. 5 dello schema di decreto, il comma 2, per completezza, andrebbe integrato prevedendo anche, al comma 4 dell’art.231 del D.Lgs. 152/2006, la sostituzione delle parole “Pubblico registro automobilistico (PRA)” con “Archivio nazionale dei veicoli (A.N.V.)”.

Ad evitare in ultimo equivoci, resta d’uopo rilevare che l’eventuale previsione – quale “possibilità” agli Stati membri e utilizzata solo da pochi – di una “parte seconda” della carta di circolazione contenuta nella Direttiva 1999/37/CE sulla carta di circolazione unionale stessa, riguarda appunto una “parte seconda” da rilasciare sempre a cura della medesima struttura statale che rilascia la “parte prima” e non ha nulla a che vedere né con il regime di bene mobile registrato (peculiarità, si ripete, solo italiana), né con il certificato di proprietà.