



AMBIENTEROSA
consulenze ambientali

Amministratore Unico: Avv. Rosa Bertuzzi
sede PC: Vicolo Pantalini, 7/9 29121 Piacenza
sede MI: Via Burlamacchi 16, Porta Romana, 20135 Milano
P. Iva 01711730331
rosabertuzzi@ambienterosa.net
PEC: ambienterosa@legalmall.it
www.ambienterosa.net

di Avv. Rosa Bertuzzi

Consiglio di Stato, parere n. 803/2022 del 03/05/2022

Veicoli Fuori Uso. Parere del Consiglio di Stato sul registro telematico e semplificazioni in materia di cessazione della circolazione

Il Consiglio di Stato si è espresso in merito a registro unico telematico e disposizioni di semplificazione in materia di cessazione dalla circolazione dei veicoli fuori uso.

In particolare, sono stati inseriti alcuni obblighi, quali : il centro di raccolta provvede alla distruzione delle carte di circolazione, ovvero del documento unico, e delle targhe nel corso del terzo mese successivo a quello di emissione della ricevuta di avvenuta cancellazione, con l'impegno di un tassativo divieto di un possibile illecito uso delle targhe non debitamente distrutte. Ma tale disposizione contrasta con l'articolo 5, comma 8, del D.L.vo 209/2003, ai sensi del quale il soggetto obbligato, entro 30 giorni naturali e consecutivi dalla emissione del certificato di rottamazione, restituisce il certificato di proprietà, la carta di circolazione e le targhe con le procedure stabilite dal decreto del Presidente della Repubblica n. 358 del 2000, e l'articolo 231, comma 5, del D.L.vo 152/2006 ai sensi del quale il centro di raccolta restituisce la carta di circolazione e le targhe a uno sportello telematico dell'automobilista (STA). Si riporta di seguito il testo del parere.

OGGETTO:

Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili.

Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante la disciplina del registro unico telematico e disposizioni di semplificazione in materia di cessazione dalla circolazione dei veicoli fuori uso.

LA SEZIONE

Vista la nota di trasmissione della relazione prot. n. 0010472 in data 24 marzo 2022, con la quale il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Daniele Ravenna;

Premesso:

Il Capo ufficio legislativo del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili ha trasmesso, con nota prot. 0010472 del 24 marzo 2022, lo schema di regolamento indicato in oggetto, corredato della relazione illustrativa e delle prescritte relazioni tecnica, di AIR e ATN. Sono allegati altresì i pareri resi dall'Autorità garante per la protezione dei dati personali e dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, richiesti dal Ministero ancorché non prescritti.

La relazione illustrativa reca la richiesta di parere sottoscritta dal Ministro; lo schema di regolamento e la relazione tecnica hanno ricevuto la "bollinatura" della Ragioneria generale dello Stato.

La relazione di AIR riferisce che, per quanto non sia previsto il concerto con altre Amministrazioni, i contenuti del provvedimento sono stati condivisi con il Ministero dell'interno e con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, nonché con le associazioni rappresentative delle imprese di autodemolizione (CAR, ADA, ADQ), con le associazioni rappresentative del settore dell'automotive (ANFIA, UNRAE, FEDRAUTO), con le associazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale delle imprese di consulenza per la circolazione dei mezzi di trasporto (UNASCA e CONFARCA), e altresì con l'Automobile Club d'Italia (di seguito ACI).

Il fondamento normativo dello schema in esame va rinvenuto nell'articolo 5, comma 10, del decreto legislativo 24 giugno 2003, n. 209 (recante "Attuazione della direttiva 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso"), quale successivamente novellato dall'articolo 1, comma 1, lettera m), del decreto legislativo 3 settembre 2020, n. 119 [recante "Attuazione dell'articolo 1 della direttiva (UE) 2018/849, che modifica la direttiva 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso"].

Il suddetto articolo 5 è dedicato alla "raccolta" dei veicoli destinati alla demolizione e disciplina la relativa procedura. In particolare, il comma 10, nel testo come modificato e attualmente vigente, prevede che "Gli estremi della ricevuta dell'avvenuta denuncia e

consegna delle targhe e dei documenti relativi al veicolo fuori uso sono annotati dal titolare del centro di raccolta, dal concessionario o dal gestore della casa costruttrice o dell'automercato sull'apposito registro unico telematico dei veicoli fuori uso, istituito presso il centro elaborazione dati della Direzione generale per la motorizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, da tenersi in conformità alle disposizioni emanate con decreto del Presidente della Repubblica, da adottare, su proposta del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400." È evidenziata la novella, laddove il testo precedente prevedeva invece che i dati indicati fossero annotati "sull'apposito registro di entrata e di uscita dei veicoli, da tenersi in conformità alle disposizioni emanate ai sensi del decreto legislativo 30 aprile 1992, n.285." (registro sul quale v. infra).

Alla luce del riferimento all'articolo 17, comma 1, della legge n. 400 del 1988, pur in assenza di ulteriori specificazioni, lo schema in esame appare dunque configurarsi quale regolamento governativo di esecuzione di normativa primaria.

Ai sensi dell'articolo 2, comma 2, del citato decreto legislativo n. 119 del 2020, lo schema in esame avrebbe dovrà essere adottato entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo stesso (e cioè entro il 26 marzo 2021, essendo il decreto legislativo entrato in vigore il 27 settembre 2020). Se per un verso il termine assegnato dal legislatore – comunque da intendere come ordinatorio – appare eccessivamente ristretto, stante la complessità della materia, occorre rilevare per altro verso che lo schema viene trasmesso un anno dopo la scadenza del termine stesso. Di ciò, come si dirà, dovrebbe tenersi conto in vista dei successivi adempimenti attuativi.

Lo schema consta di 6 articoli.

L'articolo 1 reca le definizioni adottate nel prosieguo del testo.

L'articolo 2 è dedicato al registro unico telematico dei veicoli fuori uso e al certificato di radiazione in formato digitale. In particolare, esso prevede l'istituzione del registro unico telematico presso il centro elaborazione dati (CED) della Direzione generale della motorizzazione, al quale affluiscono i dati trasmessi in via telematica dal centro di raccolta dei veicoli, ovvero dagli altri soggetti previsti dalla normativa vigente. Il registro si compone di due sezioni, rispettivamente riservate ai veicoli iscritti al PRA (Pubblico registro automobilistico) e ai veicoli non iscritti. Le procedure telematiche consentono di generare il certificato di rottamazione digitale (CRD) e di stamparlo per la consegna all'intestatario del veicolo, nonché di acquisire la riproduzione digitale dei documenti di

circolazione del veicolo fuori uso. A ogni CRD è assegnato un numero identificativo nazionale.

L'articolo 3 ha ad oggetto la gestione telematica degli adempimenti relativi alla cessazione dalla circolazione dei veicoli fuori uso iscritti al PRA. In particolare si prevede che il centro di raccolta possa gestire telematicamente gli adempimenti relativi alla cessazione dalla circolazione dei veicoli fuori uso iscritti al PRA. A tal fine il centro di raccolta provvede alla formazione del fascicolo digitale, al quale sono allegare tutte le documentazioni necessarie. Entro 30 giorni il centro di raccolta trasmette al CED in via telematica il fascicolo digitale. Il CED, effettuate le verifiche sugli adempimenti fiscali e sulla coerenza dei dati contenuti, fra l'altro nell'Archivio nazionale dei veicoli di cui all'articolo 225 del Codice della strada e nella banca dati del PRA, consente al centro di raccolta di stampare la ricevuta di avvenuta cancellazione del veicolo fuori uso. Il centro di raccolta provvede poi alla distruzione delle carte di circolazione e delle targhe. Infine, il centro di raccolta che non intenda avvalersi delle procedure telematiche può rivolgersi ad apposite agenzie.

L'articolo 4 attiene alla abilitazione, alla sospensione e alla disabilitazione dei collegamenti telematici. Spetta all'Ufficio motorizzazione civile e alle relative sezioni la competenza ad abilitare i collegamenti telematici con il CED da parte dei soggetti interessati e, in caso di accertate irregolarità, a sospendere nonché, in caso di reiterate irregolarità, disabilitare i collegamenti.

L'articolo 5 reca le disposizioni finali e transitorie e l'articolo 6 reca la clausola di invarianza finanziaria.

Considerato:

Per una più analitica esposizione del contenuto dell'articolato, per economia degli atti si fa senz'altro rinvio alla relazione illustrativa, limitandola presente esposizione ai soli profili problematici emersi all'esame della Sezione.

1. Un primo profilo attiene al passaggio fra l'obbligo di tenuta del registro di entrata e di uscita dei veicoli fuori uso e l'avvio del futuro registro unico telematico, giacché, per evidenti esigenze di certezza giuridica e, anche, di pubblica sicurezza occorre che non vi sia soluzione di continuità nel passaggio dal regime cartaceo a quello telematico.

La relazione illustrativa ricorda che l'articolo 103 del Codice della strada, nell'originario testo del 1992, prevedeva (al comma 3), per ciò che attiene alla cessazione dalla circolazione dei veicoli, che i centri di raccolta dei veicoli da avviare a demolizione tenessero un

apposito registro (cartaceo) di entrata e uscita dei veicoli fuori uso relativo sia ai veicoli iscritti al PRA sia ai veicoli non iscritti, secondo le modalità stabilite nel regolamento di esecuzione; i commi 3 e 4 del suddetto articolo 103, argomenta il Ministero, sarebbero abrogati a seguito dell'introduzione della nuova disciplina in materia di veicoli fuori uso, di cui ai già ricordati decreti legislativi nn. 209 del 2003 e 152 del 2006.

La norma del regolamento di esecuzione (decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre 1992, n. 495) è l'articolo 264, che secondo la relazione sarebbe stato successivamente abrogato dal decreto del Presidente della Repubblica 8 novembre 2018, n. 144. Tuttavia l'effetto abrogativo sarebbe stato più volte procrastinato, fino a giungere, da ultimo, a quanto previsto dal decreto legislativo n. 119 del 2020, che (articolo 2, comma 2, secondo periodo) ha espressamente sospeso l'effetto abrogativo fino all'entrata in vigore dello schema ora in esame. In sostanza, cioè, la normativa sulla tenuta del registro cartaceo sarebbe operante (tuttora e) fino all'entrata in vigore del regolamento disciplinante il registro unico telematico.

Se così è, emerge tuttavia il problema rappresentato dalla discontinuità che verrebbe a determinarsi fra l'abrogazione della normativa sull'obbligo di tenuta del registro cartaceo (decorrente, come detto, dall'entrata in vigore dello schema di regolamento qui in esame) e l'effettivo avvio del regolamento telematico, che la norma transitoria di cui all'articolo 5 dello schema stesso – stanti le complesse operazioni organizzative necessarie - dilaziona di un considerevole periodo di tempo (18 mesi) rispetto alla data di entrata in vigore del regolamento stesso. Si creerebbe cioè una discontinuità – di durata pari ai 18 mesi corrispondenti al periodo intercorrente fra l'entrata in vigore del regolamento in esame e il concreto avvio del registro digitale – durante la quale non sarebbe più obbligatorio tenere il registro cartaceo, ma non sarebbe ancora funzionante il registro digitale. Onde evitare tale conseguenza, evidentemente non opportuna, la Sezione raccomanda l'inserimento, nell'articolo 5, di una disposizione che stabilisca esplicitamente la data di avvio del registro digitale – distinta, come si dirà, dai termini da assegnare agli adempimenti preliminari alla data stessa

- e chiarisca che, fino a tale data, continua ad applicarsi l'obbligo di tenuta del registro cartaceo.

2. Un secondo problema, correttamente segnalato dalla relazione, attiene all'ambito di applicazione del regolamento: se cioè il registro unico telematico debba applicarsi solo alle

categorie di veicoli di cui al decreto legislativo n. 209 del 2003, ovvero anche alle altre categorie, cui fa riferimento il decreto legislativo n. 152 del 2006.

Nella relazione illustrativa si rappresenta che la novella su ricordata del 2020, che ha introdotto la previsione del registro telematico, in sostituzione del registro cartaceo, ha riguardato il solo decreto legislativo n. 209 del 2003 e, quindi, le sole categorie di veicoli ivi previste. È rimasta formalmente inalterata la previsione dell'articolo 231 del decreto legislativo n. 152 del 2006 che, per le residue categorie di veicoli, continua a fare riferimento al registro cartaceo. Tuttavia la relazione governativa argomenta che, alla luce della previsione della sopra ricordata norma finale del decreto legislativo n. 119 del 2020 la quale - nell'istituire il registro telematico - dispone che, all'entrata in vigore del regolamento disciplinante il registro stesso (cioè lo schema qui in esame) cessi di avere applicazione la norma del regolamento di attuazione del codice relativa al registro cartaceo, si debba desumere che l'istituto del registro unico telematico abbia una portata applicativa generale, e pertanto si applichi tanto alle categorie dei veicoli di cui al decreto legislativo n. 209 del 2003, quanto a quelli di cui al decreto legislativo n. 152 del 2006.

La Sezione concorda con la suddetta prospettazione contenuta nella relazione illustrativa, osservando che, stante la portata generale della introduzione del registro digitale, è da ritenersi intervenuta l'abrogazione tacita dell'articolo 231, comma 8, del decreto legislativo n. 152 del 2006, per incompatibilità con la sopravvenuta disciplina introdotta dal decreto legislativo n. 119 del 2020. Va comunque sottolineata la necessità che il Ministero richiedente promuova con la massima sollecitudine un riordino delle fonti in materia, a partire dalla formale abrogazione del comma 8 menzionato.

3. Un ulteriore ordine di problemi che viene segnalato dalla relazione illustrativa concerne l'assenza di disposizioni regolamentari di coordinamento fra il decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 98, che ha istituito il documento unico di circolazione e di proprietà (superando il dualismo fra carta di circolazione e certificato di proprietà) e le disposizioni sul registro unico telematico.

In particolare, ad avviso del Ministero, appare incongruente prevedere l'accesso, in particolare dei centri di raccolta, alle procedure informatiche per la tenuta del registro unico telematico, che comporta anche la produzione del certificato di rottamazione nativo digitale, e non anche alle procedure informatiche, discendenti dal citato decreto legislativo n. 98 del 2017, per la cessazione dalla circolazione dei veicoli fuori uso iscritti al PRA.

D'altra parte, osserva la relazione, la tenuta del registro e il provvedere alla cessazione dalla circolazione dei veicoli iscritti al PRA e avviati alla demolizione costituiscono precisi obblighi di legge assistiti da sanzioni e da adempiere entro termini perentori. Il Ministero prospetta quindi l'opportunità di introdurre, nei limiti consentiti dal decreto legislativo n. 98 del 2017 e dal decreto del Presidente della Repubblica n. 358 del 2000, ulteriori semplificazioni miranti a garantire maggiore certezza giuridica all'operato dei centri di raccolta.

La Sezione ritiene di poter aderire all'impostazione prospettata, con particolare riferimento alla finalità perseguita una razionalizzazione e di una semplificazione delle procedure relative alla fine vita dei veicoli a motore, anche alla luce delle chiare indicazioni del legislatore, miranti alla massima semplificazione della materia (si consideri infatti che il decreto legislativo n. 98 del 2017, all'articolo 4, evoca la unificazione dei registri esistenti in materia di proprietà e circolazione dei veicoli, e che il decreto legislativo n.

119 del 2020 qualifica l'istituendo registro telematico con l'aggettivo "unico").

4. Quanto all'articolo 3, il comma 5 dispone che il centro di raccolta provveda alla distruzione delle carte di circolazione, ovvero del documento unico, e delle targhe nel corso del terzo mese successivo a quello di emissione della ricevuta di avvenuta cancellazione. La ratio di tale disposizione è chiaramente esposta nella relazione illustrativa e ben si inquadra nella complessiva semplificazione e digitalizzazione delle procedure perseguita dallo schema in esame (giacché tale documentazione viene digitalizzata e inserita nel fascicolo digitale).

Tuttavia, la Sezione invita l'Amministrazione a valutare, in collaborazione con il Ministero dell'interno, se la disposizione non possa lasciare spazi al rischio di un possibile illecito uso delle targhe non debitamente distrutte.

Inoltre, segnala che la norma proposta appare in contrasto con norme di rango superiore tuttora vigenti, quali l'articolo 5, comma 8, del decreto legislativo n. 209 del 2003, ai sensi del quale il soggetto obbligato, entro 30 giorni naturali e consecutivi dalla emissione del certificato di rottamazione, restituisce il certificato di proprietà, la carta di circolazione e le targhe con le procedure stabilite dal decreto del Presidente della Repubblica n. 358 del 2000, e l'articolo 231, comma 5, del decreto legislativo n. 152 del 2006, ai sensi del quale il centro di raccolta restituisce la carta di circolazione e le targhe a uno sportello telematico dell'automobilista (STA).

5. Nell'articolo 4, al comma 3 è disciplinata la sospensione "cautelare" dei collegamenti telematici in caso di accertate irregolarità (per 60 giorni una prima volta, e per 120 giorni in caso di recidiva nei due anni successivi) e, nel caso di ulteriore recidiva nell'arco di tre anni, la disabilitazione. Andrebbe meglio chiarita la natura di tali provvedimenti e andrebbero meglio definiti i procedimenti attraverso i quali si perviene alla loro adozione, distinguendo il profilo cautelare - che può giustificare l'adozione di un provvedimento inaudita altera parte - da quello più propriamente sanzionatorio, nel quale occorrerà prevedere forme di partecipazione del soggetto interessato.

Va valutato altresì se non occorra una graduazione correlata alla gravità della irregolarità accertata.

6. L'articolo 5, recante le disposizioni finali e transitorie, prevede che entro il termine di 18 mesi dalla data di entrata in vigore dello schema in esame, con decreti del direttore generale per la motorizzazione siano adottate "le modalità e i termini per la graduale implementazione" delle procedure telematiche previste dal regolamento, da completare entro il medesimo termine, nonché (in un caso previo parere del Garante per la protezione dei dati personali) le altre misure necessarie alla sua attuazione.

La disposizione non appare sufficiente a gestire il delicato processo di "messa a terra" della riforma.

Difatti, la complessità della materia richiede la previa determinazione di "modalità e termini" di attuazione, cui dovrà far seguito - in una fase logicamente e temporalmente successiva - per un verso l'adeguamento strumentale e organizzativo da parte degli apparati amministrativi coinvolti, e per altro verso la partecipazione degli operatori economici interessati, che dovranno anch'essi attrezzarsi.

Di tutto questo non vi è traccia nello schema, e nemmeno nella relazione, che sembra quindi demandare ad atti futuri ed incerti quello che invece dovrebbe essere un percorso attuativo ben delineato fin dall'inizio, in base al quale (e solo in base al quale) si fissano i termini qui individuati.

Accanto alla definizione del percorso, che può anche trovar spazio negli atti di accompagnamento al decreto in esame, sembra altresì opportuno che l'articolo venga modificato, modulando secondo scadenze differenziate e più chiaramente articolate i termini assegnati per la determinazione delle modalità e dei termini predetti, rispetto a quelli per la progressiva implementazione, fino alla data di avvio vero e proprio della banca dati.

Considerato comunque il lungo tempo ormai trascorso dalla entrata in vigore della norma istitutiva del registro telematico, come sopra segnalato, e il rilevante interesse pubblico al suo sollecito avvio, appare opportuno che per i primi adempimenti vengano fissati termini ben più stringenti dei 18 mesi indicati.

Si richiama, infine, quanto segnalato sopra circa la necessità di determinare nel regolamento la data di avvio del registro telematico e si invita l'Amministrazione a valutare se, sempre al fine di accelerare l'attuazione del registro telematico, non possa rivelarsi utile una disposizione sul possibile affidamento di taluni adempimenti a soggetti in house.

7. La Sezione rileva, infine, la mancanza di una clausola di valutazione, che preveda un preciso monitoraggio del funzionamento di una riforma così rilevante.

La relazione di AIR fornisce gli indicatori, costituiti dal numero di accessi al registro unico telematico, dal numero di certificati di rottamazione digitali prodotti e dal corrispondente numero di ricevute di avvenuta radiazione rilasciati, e i valori di riferimento, prevedendo che saranno rilasciate, in media, fra le 5000 e le 6000 ricevute di avvenuta radiazione per ciascun'aggiornata lavorativa.

Stante la indubbia rilevanza della procedura che viene introdotta e degli obiettivi perseguiti di semplificazione, risparmio pubblico e privato, efficienza economica e certezza del diritto, in una materia di notevolissima rilevanza sociale quale la disciplina e la circolazione dei veicoli a motore, la Sezione raccomanda la introduzione di una clausola di valutazione, che preveda termini, strumenti e metodi mediante i quali l'amministrazione possa operare una congrua valutazione degli effetti prodotti dalla normativa, in relazione ai predetti obiettivi (la "valutazione di impatto della regolazione" –VIR) anche al fine di provvedere alla sua "ordinaria manutenzione" e all'eventuale introduzione dei correttivi che potranno apparire opportuni.

8. Per ciò che attiene ai profili di drafting, si segnala quanto segue. Preambolo

Considerato che le consultazioni e i pareri ricordati in principio del presente parere risultano avere concorso utilmente alla determinazione dei contenuti dello schema in esame, si ritiene che di tali consultazioni e di tali pareri debba essere data sia pur sintetica menzione nel preambolo.

Articolo 1

Comma 1, lettera c): inserire alla fine le parole: “, di cui all’articolo 5, comma 10, del decreto legislativo 24 giugno 2003, n. 209, come modificato dall’articolo 1, comma 1, lettera m), del decreto legislativo 3 settembre 2020, n. 119.”

Si suggerisce di aggiungere un comma 2 del seguente tenore: “2. Si applicano altresì le definizioni di cui all’articolo 3 del decreto legislativo 24 giugno 2003, numero 209”.

Articolo 2

al comma 2, n. 3), chiarire se la presa in carico equivalga alla consegna, nel qual caso usare, per omogeneità, tale termine.

Articolo 3

Al comma 1, primo periodo, inserire due virgole prima e dopo le parole: “comma 5”.

Articolo 4

al comma 3, sostituire le parole: “L’UMC adotta per la terza volta un provvedimento di sospensione.” Con le seguenti: “sia accertata una terza irregolarità”.

Articolo 5

ai commi 1 e 2, sopprimere le parole: “e per i servizi ai cittadini e alle imprese in materia di trasporti e navigazione”.

Articolo 6

al comma 1 sostituire le parole: “devono derivare” con la parola: “derivano”.

P.Q.M.

Nei termini suesposti è il parere favorevole con osservazioni della Sezione.

L'ESTENSORE
Daniele Ravenna

IL PRESIDENTE
Luigi Carbone

IL SEGRETARIO
Cinzia Giglio