



Soppressione del pubblico registro automobilistico e disposizioni concernenti il regime giuridico degli autoveicoli, motoveicoli e rimorchi

A.C. 1634

Dossier n° 339 - Schede di lettura
1 settembre 2020

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	1634
Titolo:	Soppressione del pubblico registro automobilistico e disposizioni concernenti il regime giuridico degli autoveicoli, motoveicoli e rimorchi
Iniziativa:	Parlamentare
Primo firmatario:	Spessotto
Iter al Senato:	No
Numero di articoli:	3
Date:	
presentazione:	27 febbraio 2019
assegnazione:	8 ottobre 2019
Commissione competente :	IX Trasporti
Sede:	referente
Pareri previsti:	I Affari Costituzionali, II Giustizia, V Bilancio e Tesoro, VI Finanze, XI Lavoro e della Commissione parlamentare per le questioni regionali

Contenuto

La **proposta di legge**, volta a **superare l'assoggettamento degli autoveicoli e dei motoveicoli al regime previsto per i beni mobili registrati** ed a **sopprimere il pubblico registro automobilistico**, è costituita da 3 articoli.

La soppressione del PRA e le modifiche al Codice civile in materia di trascrizione e ipoteca riferita gli autoveicoli (artt. 1 e 2, comma 1)

L'**articolo 1** dispone la **soppressione del pubblico registro automobilistico (PRA)** di cui al [regio decreto-legge 15 marzo 1927, n. 436](#), convertito dalla [legge 19 febbraio 1928, n. 510](#), senza tuttavia disporre l'abrogazione espressa delle norme del regio decreto-legge 15 marzo 1927, n. 436 riguardanti il pubblico registro automobilistico.

Il **pubblico registro automobilistico (PRA)** è stato istituito dall'**articolo 11** del [regio decreto-legge 15 marzo 1927, n. 436](#) che ne ha disposto l'istituzione presso ogni sede provinciale dell'ACI (il registro è stato poi sostituito poi con un archivio magnetico, ai sensi dell'articolo 7 della legge n.187 del 1990). **Deve essere iscritto al PRA ogni autoveicolo che abbia ottenuta nella provincia la licenza di circolazione.**

Si ricorda che, ai sensi dell'articolo 1 del citato [regio decreto-legge](#) "nella denominazione di autoveicoli si intendono compresi le autovetture, gli autocarri, le trattrici coi relativi veicoli rimorchiati e ogni altro veicolo assimilabile ai predetti, nonché i motocicli, con esclusione, nei riguardi di quest'ultimo termine, dei velocipedi muniti di piccoli motori ausiliari, ordinariamente chiamati biciclette a motore o moto-leggere".

Andrebbe valutata l'opportunità di indicare espressamente le disposizioni del citato regio decreto-legge che si intendono abrogare.

L'**articolo 2, comma 1**, **introduce modifiche al Codice civile** sopprimendo i riferimenti agli autoveicoli nelle disposizioni del Codice Civile che disciplinano il regime dei beni mobili registrati e l'assoggettamento a ipoteca di tali beni, in particolare:

- all'**articolo 2683**, che individua i beni che devono essere assoggettati al regime di pubblicità, a mezzo della trascrizione, viene soppresso il numero 3) del primo comma che individua "gli autoveicoli iscritti nel

- pubblico registro automobilistico" tra tali beni;
- all'**articolo 2810**, che individua i beni capaci di ipoteca, viene soppresso, al secondo comma, che concerne il regime di ipoteca per i beni mobili registrati, il riferimento agli autoveicoli. Viene inoltre **abrogato il terzo comma** che stabilisce che i privilegi iscritti sugli autoveicoli a norma della legge speciale sono considerati ipoteche.

Andrebbe valutata l'opportunità di modificare la rubrica della Sezione I, del Capo III, del titolo I, del libro VI del Codice civile, sopprimendo il riferimento agli autoveicoli.

Il [regio decreto-legge 15 marzo 1927, n. 436](#) agli articoli 2-5, 7-10, 14, 18, 19, 21 contiene la disciplina del **privilegio legale** sull'autoveicolo accordato al venditore di autoveicoli per il prezzo o per quella parte di prezzo che sia stato pattuito e che non sia stato corrisposto all'atto della vendita e per i relativi accessori, specificati nel contratto, o a chi abbia, nell'interesse del compratore, corrisposto la totalità o parte del prezzo dell'autoveicolo e della possibilità di prevedere un privilegio convenzionale. Ai sensi dell'articolo 2810, terzo comma del Codice civile, che forma oggetto di abrogazione ai sensi dell'articolo 2, comma 1, tali privilegi sono considerate ipoteche.

Si segnala che, posto che la soppressione del PRA non sembra implicare il superamento del regime giuridico del privilegio legale, andrebbe valutata l'opportunità di coordinare le disposizioni che ad esso si riferiscono alla nuova disciplina della registrazione dei trasferimenti degli autoveicoli introdotta dal comma 3 dell'articolo 2.

La nascita del PRA e le differenze del regime di circolazione tra beni mobili e beni mobili registrati e in materia di garanzie legali

La **ragione storica** dell'istituzione del PRA risiedeva nell'esigenza di assicurare **una circolazione controllata dei beni automobilistici**, che cominciavano a diffondersi sul territorio nazionale in quel periodo, e **che si intendeva sottrarre al regime previsto per i beni mobili**.

Il PRA garantisce inoltre a chiunque ne faccia richiesta, **secondo le modalità previste**, di ottenere copia delle iscrizioni e delle annotazioni contenute nel pubblico registro o il certificato che non ve ne è alcuna, rendendo così possibile verificare l'effettiva titolarità del diritto di proprietà in capo al venditore.

Ai funzionari dell'ACI, per quanto riguarda l'esercizio delle funzioni ad essi demandate dal sopra indicato decreto-legge e dalla convenzione di esercizio, compresa la tenuta del pubblico registro automobilistico, è riconosciuta **la qualità di pubblico ufficiale**.

I beni mobili, ai sensi del Codice civile, sono assoggettati ad una specifica disciplina in merito all'effetto del possesso in buona fede sulla modalità di circolazione giuridica degli stessi.

In particolare, ai sensi dell'articolo 1153 del Codice civile, colui al quale sono alienati beni mobili **da parte di chi non è proprietario, ne acquista la proprietà mediante il possesso**, purché sia in buona fede al momento della consegna e purché sussista un titolo idoneo al trasferimento della proprietà. La proprietà si acquista libera da diritti altrui sulla cosa, se questi non risultano dal titolo e vi è la buona fede dell'acquirente. Nello stesso modo si acquistano i diritti di usufrutto, di uso e di pegno;

Per i beni mobili registrati invece si applica la previsione dell'articolo 1162 che dispone che colui che chi acquista in buona fede da chi non è proprietario **un bene mobile iscritto in pubblici registri**, in forza di un titolo che sia idoneo a trasferire la proprietà **e che sia stato debitamente trascritto**, ne compie in suo favore l'usucapione col decorso **di tre anni dalla data della trascrizione**. Se non concorrono le condizioni previste dal comma precedente, l'usucapione si compie **col decorso di dieci anni**. Le stesse disposizioni si applicano nel caso di acquisto degli altri diritti reali di godimento.

Con riferimento all'ipotesi di alienazioni successive per i beni mobili si prevede che "se taluno con successivi contratti aliena a più persone un bene mobile, **quella tra esse che ne ha acquistato in buona fede il possesso e' preferita alle altre**, anche se il suo titolo e' di data posteriore (art. 1155).

Tale disposizione non si applica, ai sensi dell'articolo 1156, ai beni mobili iscritti in pubblici registri che l'articolo 815 del Codice civile assoggetta invece "alle disposizioni che li riguardano e, in mancanza, alle disposizioni relative ai beni mobili".

Per la medesima fattispecie, con riferimento agli autoveicoli iscritti al PRA secondo la disciplina prevista dall'articolo 6 del [regio decreto-legge 15 marzo 1927, n. 436](#), i **trasferimenti di proprietà** e i vincoli di privilegio costituiti sull'autoveicolo, **se non siano stati registrati nel pubblico registro automobilistico** a tenore del presente decreto, **non hanno efficacia di fronte ai terzi**, i quali **abbiano acquistato la proprietà o altri diritti sull'autoveicolo e li abbiano fatti debitamente iscrivere nel pubblico registro medesimo, quando la iscrizione sia richiesta dalla legge**. **Risulta così assicurata la circolazione controllata di questa specifica tipologia di beni**. La **registrazione dell'atto prevale quindi sul possesso**.

Una ulteriore differenza di regime giuridico tra beni mobili e beni mobili registrati, oltre ai differenti effetti che il possesso in buona fede produce in relazione all'acquisto della proprietà e di altri diritti reali, concerne la tipologia di garanzia reale alla quale tali beni possono essere assoggettati: per i beni mobili registrati è possibile l'iscrizione di ipoteche mentre per i beni mobili la forma di garanzia reale ammessa è il pegno.

Il nuovo regime di pubblicità per gli autoveicoli (art. 2, commi 2 e 3)

Il **comma 2 dell'articolo 2** stabilisce che agli autoveicoli, ai motoveicoli e ai rimorchi si applichi la **disciplina ordinaria dei beni mobili** (come definiti ai sensi dell'articolo 812, terzo comma, del Codice civile), tuttavia il **comma 3 dell'articolo 2** definisce un **nuovo regime di pubblicità degli atti** che riguardano autoveicoli, motoveicoli e rimorchi.

Andrebbe valutata l'opportunità di precisare, al comma 2, che tale disposizione si applica fatto salvo quanto previsto dal successivo comma 3, che individua un regime specifico per la pubblicità della circolazione degli autoveicoli, diverso alle disposizioni concernenti i beni mobili.

In particolare si prevede che **gli atti che costituiscono, trasferiscono, modificano o estinguono il diritto di proprietà, i diritti reali, anche di garanzia, la locazione con facoltà di acquisto, il sequestro conservativo e il pignoramento** di autoveicoli, di motoveicoli o di rimorchi **sono registrati nell'Archivio nazionale dei veicoli** istituito ai sensi degli articoli 225 e 226 del Codice della strada, di cui al [decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285](#). Il medesimo comma prevede inoltre che **gli atti in questione sono soggetti ad annotazione nella carta di circolazione** dalla data di entrata in vigore della legge, e, a decorrere da 1° gennaio 2020, nel documento unico di circolazione e di proprietà di cui all'[articolo 1 del decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 98](#).

Gli **effetti di tale forma di pubblicità sono quelli previsti ai sensi dell'[articolo 2644 del codice civile](#)**, che disciplina la **trascrizione degli atti concernenti i beni immobili** (e al quale rinvia, ai fini dell'efficacia nei confronti dei terzi, l'articolo 2684 per i beni mobili registrati).

Si segnala l'opportunità di sopprimere il riferimento alla data del 1° gennaio 2020, al fine di evitare un effetto retroattivo della disposizione.

Andrebbe valutata l'opportunità di riconoscere ai soggetti che svolgono tali funzioni la qualifica di pubblico ufficiale, già riconosciuta ai funzionari del PRA.

Andrebbe inoltre valutato se l'eventuale necessità di modifiche al sistema di gestione dell'Archivio nazionale dei veicoli possa comportare dei costi.

L'articolo 2644 del codice civile prevede che gli atti indicati dall'articolo 2643 **non hanno effetto riguardo ai terzi che, a qualunque titolo hanno acquistato diritti sugli immobili in base a un atto trascritto o iscritto anteriormente alla trascrizione degli atti medesimi**. Seguita la trascrizione, non può avere effetto contro colui che ha trascritto **alcuna trascrizione o iscrizione di diritti acquistati verso il suo autore, quantunque l'acquisto risalga a data anteriore**.

Alla luce di questa disposizione **non risulta quindi piena l'equiparazione tra autoveicoli, motoveicoli e rimorchi e i beni mobili ordinari**, posto che, l'iscrizione nell'archivio nazionale dei veicoli dei sopra ricordati atti risulta essenziale ai fini dell'opponibilità a terzi della proprietà, dei diritti reali anche di garanzia, nonché della locazione con facoltà di acquisto dell'autoveicolo che tuttavia, non sarà **più assoggettabile a ipoteca**.

Non viene menzionato, al fine di richiamarne gli effetti, invece l'articolo 2688, che stabilisce il principio di continuità delle trascrizioni, per il quale "le successive trascrizioni o iscrizioni non producono effetto se non è stato trascritto l'atto anteriore di acquisto" e dispone che "quando l'atto anteriore di acquisto è stato trascritto, le successive trascrizioni o iscrizioni producono il loro effetto secondo l'ordine rispettivo, salvo il disposto dell'articolo 2644".

Rispetto al regime vigente, di cui agli articoli 2683-2695 del Codice civile si segnala che non vengono menzionati tra gli atti per i quali è richiesta la registrazione nell'Archivio nazionale dei veicoli le domande relative agli atti soggetti a trascrizione di cui all'articolo 2690 e 2691 del Codice civile.

La ricollocazione del personale del PRA (art. 3). Dalla "delega Madia" al documento unico di circolazione: le ragioni della scelta del Governo pro tempore e i rilievi del Consiglio di Stato.

L'**articolo 3** disciplina la **ricollocazione del personale del PRA presso l'Autorità di regolazione dei trasporti, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti o altre pubbliche amministrazioni** che presentino carenza di organico, da effettuarsi, a cura del Governo, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente proposta di legge.

La questione relativa alla modifica delle competenze in materia di pubblico registro automobilistico (nonché la problematica riguardante la ricollocazione del personale del PRA), ha formato oggetto di esame, nella scorsa legislatura, alla luce dell'articolo 8, comma 1, lettera d), della legge n.124 del 2015 (cosiddetta "legge

Madia") che conteneva una delega al Governo, con riferimento alle amministrazioni competenti in materia di autoveicoli, "in materia di riorganizzazione **anche mediante trasferimento, previa valutazione della 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 Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica". Tale riorganizzazione era finalizzata alla riduzione dei costi connessi alla gestione dei dati relativi alla proprietà e alla circolazione dei veicoli e alla realizzazione di "significativi risparmi per l'utenza".

La legge delega è stata attuata dal [decreto legislativo 29 maggio 2017 n. 98](#) che tuttavia **ha disposto che la carta di circolazione costituisca l'unico documento di circolazione per i veicoli** sopprimendo il certificato di proprietà, senza intervenire, se non in minima parte, sulle funzioni svolte dal pubblico registro automobilistico. Inoltre la riforma introdotta ha disposto un'integrazione procedurale tra gli archivi della motorizzazione civile e quelli del PRA piuttosto che una piena unificazione della modalità di archiviazione (come rilevato dal Consiglio di Stato nel suo [parere sullo schema di decreto legislativo](#) presentato alle Camere, [AG 392](#)).

Rispetto infatti alle due soluzioni proposte nella legge delega (trasferimento delle funzioni svolte dagli uffici del Pubblico registro automobilistico al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, subordinatamente alla valutazione **della sostenibilità organizzativa ed economica** o istituzione di un'agenzia o altra struttura sottoposta alla vigilanza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti) il Governo *pro tempore* ha optato, come ricorda il Consiglio di Stato nel citato [parere](#) "per una soluzione 'minimale', meramente regolatoria e procedurale: disciplina del documento unico, trasferimento di alcune funzioni amministrative dagli uffici del PRA al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e, per tutto il resto, conservazione dell'esistente".

Proprio i profili concernenti la ricollocazione del personale del PRA hanno rappresentato una delle ragioni fondamentali delle scelte del Governo *pro tempore*.

Il Governo ha infatti rappresentato nell'AIR le ragioni che giustificavano la scelta adottata ritenendo, con riferimento alle due soluzioni individuate dalla legge delega che: "**Nel primo caso** sono emerse delle criticità, prima tra tutte la messa in mobilità dei 2.500 dipendenti del Pubblico registro automobilistico e la conseguente difficoltà di assorbirli nell'organico del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Anche se, come conseguenza del quasi ventennale blocco delle assunzioni, l'Amministrazione ha subito una drastica riduzione del personale, la Direzione Generale per la motorizzazione ha quantificato un eventuale fabbisogno di personale scaturente dall'acquisizione delle nuove competenze in 800 unità massime, da distribuire tra Amministrazione centrale e UMC. Tra l'altro, sarebbe risultato complesso il procedimento di assorbimento dei 500 dipendenti di ACI Informatica, società per azioni interamente posseduta dall' Automobile Club d'Italia che fornisce tutte le procedure e supporti informatici e telematici per gestire l'automazione interna e i servizi alla collettività. Tale opzione avrebbe ingenerato nuovi e maggiori costi a carico dell'Amministrazione, per far fronte alla relativa implementazione della propria banca dati, contravvenendo al principio di invarianza di spesa e agli obiettivi di risparmio fissati dalla legge di delega. Un'altra criticità è stata identificata nella perdita da parte di ACI di quasi il 70% dei suoi ricavi totali, assicurati dall' attività del P.R.A (230 mln di euro circa su 341 mln totali), con possibili disequilibri o comunque con conseguente necessità di una profonda riorganizzazione della *mission*. Tale criticità si sarebbe accentuata negli effetti, laddove non si fosse riusciti a procedere alla riallocazione del personale in esubero. Infine, l'Amministrazione sarebbe dovuta subentrare in tutti i rapporti contrattuali attivi e passivi di ACI-PRA.

Per quanto riguarda **la seconda opzione**, oltre alle problematiche già evidenziate, si sarebbe aggiunta quella relativa alle lunghe procedure finalizzate all'adozione dello Statuto dell'Agenzia e dei regolamenti attuativi".

Il Governo ha concluso quindi che "L'opzione dell'intervento regolatorio è apparsa la più idonea in quanto è immediatamente operativa ed evita disequilibri all' AC.I."

Il Consiglio di Stato, dopo aver ricordato che la scelta -inquadrata peraltro come decisione politica di non dar seguito sul punto alla delega- rientra pienamente nella discrezionalità del Governo ha rilevato tuttavia che "la scelta appena descritta non appare priva di dubbi (ad esempio, non vengono meglio definite quali siano le particolari difficoltà di adozione dello statuto dell'eventuale agenzia, che appaiono invece abbastanza fisiologiche; né ci si sofferma a motivare meglio la impraticabilità di eventuali interventi di natura transitoria, o di mobilità, o di ammortizzazione sociale, per una gestione serena e partecipata degli eventuali esuberi di personale, che pure si afferma espressamente essere sovradimensionato per le funzioni richieste - 2.500 unità in luogo delle 800 potenzialmente necessarie: tali interventi, peraltro, sono purtroppo non rari nel settore privato, con difficoltà quantitativamente e qualitativamente non inferiori)". Oltre a tali rilievi il Consiglio di Stato ha espresso ulteriori perplessità sulle scelte adottate con riferimento alla loro idoneità a conseguire gli obiettivi delineati dalla legge delega, per le quali si rinvia al [testo del parere](#).

Per approfondimenti relativi **all'attuazione del documento unico di circolazione** si rinvia [all'apposito paragrafo](#) del tema dell'attività parlamentare concernente trasporto e sicurezza stradale pubblicato sul sito della Camera dei deputati.

Relazioni allegate o richieste

La proposta di legge, di iniziativa parlamentare, è accompagnata dalla necessaria relazione illustrativa.

Necessità dell'intervento con legge

Il Pubblico Registro Automobilistico è stato istituito dal [regio decreto-legge 15 marzo 1927, n. 436](#), convertito dalla [legge 19 febbraio 1928, n. 510](#). Si rende necessario pertanto un atto normativo di eguale forza giuridica ai fini della sua soppressione.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

L'intervento normativo di cui si tratta attiene alla materia di cui all'articolo 117, comma secondo, lettera l), **ordinamento civile, di competenza esclusiva dello Stato**.

Compatibilità con la normativa dell'Unione europea

A livello europeo la materia oggetto di intervento, per quanto concerne il rilascio della documentazione amministrativa necessaria per l'ammissione alla circolazione degli autoveicoli, è disciplinata direttiva 1999/37/CE del Consiglio dell'Unione europea del 29 aprile 1999 avente ad oggetto i documenti di immatricolazione dei veicoli che è stata recepita in Italia con decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione 14 febbraio 2000.

La proposta di legge concerne aspetti che non concernono i profili oggetto di regolazione europea.

Incidenza sull'ordinamento giuridico

La disposizione abroga il pubblico registro automobilistico disciplinato dagli **articoli 11** (istituzione del registro), **12** (contenuto delle iscrizioni relative a motoveicoli ed autoveicoli), **13** (documentazione necessaria ai fini dell'iscrizione dei veicoli), **14** (modalità di iscrizione nel PRA del privilegio di cui all'articolo 12, lettera g), nonché **23** (convenzione tra Ministero dell'economia e delle finanze e ACI per la regolamentazione del PRA), **24** (qualità di pubblico ufficiale dei funzionari dell'ACI che svolgono le funzioni inerenti il pubblico registro automobilistico), **25** (responsabilità dell'ACI per errori ed omissioni nel PRA), **26** (nella parte concernente la vigilanza sulla tenuta del PRA), **28** (diritti ed emolumenti assegnati dal Ministero dell'economia e delle finanze all'ACI per le formalità da eseguirsi nel PRA) del [regio decreto-legge 15 marzo 1927, n. 436](#), convertito dalla [legge 19 febbraio 1928, n. 510](#).

Sono inoltre modificati gli **articoli 2683 e 2810 del Codice civile**.

Al di là delle modifiche testuali l'impatto complessivo sull'ordinamento concerne il diverso regime giuridico al quale sono assoggettati gli autoveicoli che sono sottratti alla disciplina generale della trascrizione e dell'ipoteca e sono equiparati ai beni mobili, salva la conservazione degli effetti costitutivi riconnessi alla trascrizione che vengono tuttavia ascritti alla registrazione di alcuni atti nell'Archivio nazionale dei veicoli.