

Numero ____/____ e data __/__/____ Spedizione



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 29 agosto 2023

NUMERO AFFARE 00946/2023

OGGETTO:

Presidenza del consiglio dei ministri - Ministro per la pubblica amministrazione.

Schema di regolamento recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 2001, n. 474 in materia di semplificazione del procedimento di autorizzazione alla circolazione di prova dei veicoli.

LA SEZIONE

Vista la nota di trasmissione della relazione prot. n. 0000745-P del 9 agosto 2023 con la quale la Presidenza del consiglio dei ministri – Ministro per la pubblica amministrazione ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Marina Perrelli;

Premesso:

1. Con nota prot. n. 0000745-P del 9 agosto 2023 la Presidenza del Consiglio dei

ministri – Ministro per la pubblica amministrazione ha trasmesso per il prescritto parere, ai sensi dell'art. 17, commi 3 e 4, della legge 23 agosto 1988, n. 400, lo schema di decreto in oggetto.

1.2. Il Ministero riferisce che tale schema è stato predisposto per aggiornare la disciplina della circolazione di prova dei veicoli, prevista dal d.P.R. 24 novembre 2001, n. 474, in attuazione della delega contenuta nell'art. 1, comma 4, del D.L. 10 settembre 2021, n. 121, convertito con modificazioni dalla legge 9 novembre 2021, n. 156, nonché per semplificare le procedure di rilascio, rinnovo e revoca della detta tipologia di autorizzazione, prevedendo l'uso esclusivo della modalità telematica.

2. Il testo trasmesso al Consiglio di Stato per il prescritto parere è accompagnato:

- dalla relazione illustrativa;
- dalla relazione tecnica;
- dall'analisi tecnico normativa - A.T.N.;
- dall'analisi di impatto della regolamentazione - A.I.R.;
- dai concerti del Ministero della giustizia, espresso con nota prot. n. 000492 del 16 giugno 2023, del Ministero dell'economia e delle finanze, espresso con nota prot. n. 31308 del 21 luglio 2023, del Ministro dell'interno, espresso con nota prot. n. 0010512 del 26 giugno 2023, e del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, espresso con nota prot. n. 0025516 del 12 luglio 2023.

Considerato:

3. Contenuto e finalità dell'intervento.

Lo schema di regolamento sottoposto a parere ha lo scopo di aggiornare il d.P.R. 24 novembre 2001, n. 474, recante il "Regolamento di semplificazione del procedimento di autorizzazione alla circolazione di prova dei veicoli", in attuazione della delega contenuta nell'articolo 1, comma 4, del decreto-legge 10 settembre 2021, n. 121, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2021, n. 156, ed in coerenza con i principi stabiliti dal comma 3 del medesimo articolo 1.

In particolare l'art. 1 del citato D.L. ha previsto:

- al comma 3 che per esigenze connesse “a prove tecniche, sperimentali o costruttive, dimostrazioni o trasferimenti, anche per ragioni di vendita o di allestimento”, possono essere posti in circolazione di prova sia veicoli non ancora immatricolati che i veicoli già immatricolati, “anche in deroga agli obblighi previsti dall'articolo 80 del decreto legislativo n. 285 del 1992”, stabilendo espressamente che resta “fermo l'obbligo di copertura assicurativa da parte del titolare dell'autorizzazione alla circolazione di prova, ai sensi delle vigenti disposizioni in materia di responsabilità civile verso

terzi” e che “dei danni cagionati dal veicolo in circolazione di prova, anche se munito della carta o del certificato di circolazione, risponde, ove ne ricorrano i presupposti, l'assicuratore dell'autorizzazione alla circolazione di prova”;

- al comma 4 che “entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, si provvede all'aggiornamento del decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 2001, n. 474, anche al fine di stabilire le condizioni e il numero massimo di autorizzazioni alla circolazione di prova rilasciabili ad ogni titolare in ragione del tipo di attività esercitata e del numero di addetti”.

Nella relazione illustrativa e nell'A.I.R., che accompagna la richiesta di parere e che evidenzia in modo chiaro, esaustivo e circostanziato, il contesto di riferimento, i problemi da affrontare, le ragioni dell'opzione prescelta, nonché le modalità di attuazione e il successivo monitoraggio, si dà atto che il legislatore ha inteso superare alcune criticità interpretative scaturite dall'applicazione del d.P.R. n. 474 del 2001 nella previgente formulazione, ovviando in tal modo alle connesse ricadute sul libero esercizio dell'attività di impresa di alcuni dei soggetti legittimati alla circolazione di prova – in particolare commercianti di veicoli usati e officine di autoriparazione -, nonché alle conseguenti ingiustificate disparità di trattamento nei confronti di questi ultimi, nonostante fossero inclusi, al pari degli altri operatori, nel disposto dell'art. 1 del d.P.R. n. 474 del 2001.

Contestualmente il legislatore ha inteso introdurre dei correttivi per prevenire il

fenomeno dell'irregolare utilizzo delle autorizzazioni alla circolazione in prova e delle relative targhe, disciplinando il numero delle autorizzazioni rilasciabili in ragione del tipo di attività esercitata e del numero di addetti, nonché, in coerenza con la transizione digitale della pubblica amministrazione e con le finalità di semplificazione dell'attività amministrativa, gestire, in via esclusivamente telematica, le procedure di rilascio, rinnovo e revoca dei detti titoli abilitanti.

4. L'articolato.

Il provvedimento è composta da due articoli:

1) l'art. 1, rubricato "Modifiche al d.P.R. 24 novembre 2001, n. 474", che prevede le seguenti modificazioni:

a) all'art.1:

- sostituisce l'alinea del comma 1, che precede l'elencazione tassativa dei soggetti a cui può essere rilasciata l'autorizzazione alla circolazione di prova ("1. L'autorizzazione alla circolazione di prova è rilasciata, per la circolazione su strada per le esigenze previste dall'articolo 1, comma 3, primo periodo, del decreto – legge 10 settembre 2021, n. 121, convertito con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2021, n. 156, esclusivamente ai seguenti soggetti:");

- introduce il comma 1-*bis* che reca la disciplina del contingentamento del numero di autorizzazioni alla circolazione di prova rilasciabili ad ogni titolare in ragione del tipo di attività esercitata e del numero "di dipendenti occupati, nonché di collaboratori che partecipano stabilmente all'attività di impresa sulla base di un contratto di agenzia di durata non inferiore a dodici mesi" (fissando il rapporto di un'autorizzazione ogni 5 dipendenti e collaboratori con un numero massimo di 100 autorizzazioni) e che stabilisce per gli istituti universitari e per gli enti pubblici di ricerca che conducono sperimentazioni il rilascio di un massimo di 5 autorizzazioni "a prescindere dal numero di dipendenti e collaboratori";

- sostituisce il comma 2 incardinando in capo all'Ufficio Motorizzazione Civile, "anche per il tramite dei soggetti esercenti attività di consulenza per la circolazione

dei mezzi di trasporto, di cui alla legge 8 agosto 1991, secondo quanto previsto dal decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 20 novembre 2003, n. 374”, la competenza al rilascio dell’autorizzazione alla circolazione di prova, prevedendo gli elementi a comprova da allegare a corredo della richiesta di rilascio e/o rinnovo dell’autorizzazione, la validità annuale della stessa e la sua rinnovabilità prima del termine di sei mesi dalla sua scadenza. Stabilisce, inoltre, a carico del titolare l’obbligo di restituzione dell’autorizzazione e della relativa targa nel termine di 10 giorni dalla scadenza del termine di validità, la comunicazione da parte dell’Ufficio Motorizzazione Civile alla polizia stradale dell’eventuale inottemperanza al detto ordine affinché quest’ultima provveda al ritiro, nonché il divieto di circolazione su strada con l’autorizzazione scaduta;

- inserisce il comma 2-*bis* che disciplina la revoca obbligatoria dell’autorizzazione da parte dell’Ufficio Motorizzazione Civile in caso di venire meno dei presupposti per il rilascio (“2 – bis. L’autorizzazione alla circolazione di prova è sempre revocata dall’Ufficio Motorizzazione Civile quando vengono meno i presupposti in base ai quali è stata rilasciata.”), prevedendo una disciplina identica a quella della scadenza in caso di inottemperanza all’obbligo di restituzione dell’autorizzazione revocata e della relativa targa;

- sostituisce il comma 3 stabilendo che “I procedimenti di rilascio, rinnovo e revoca dell’autorizzazione alla circolazione di prova sono gestiti esclusivamente in via telematica, secondo le modalità stabilite dalla Direzione generale per la motorizzazione e per i servizi ai cittadini e alle imprese in materia di trasporti e di navigazione”;

- sostituisce il comma 4 specificando il carattere personale e non cedibile dell’autorizzazione alla circolazione di prova, la sua utilizzabilità “esclusivamente per la circolazione su strada nell’ambito del territorio italiano, salvo accordi di reciprocità tra lo Stato italiano ed altri Stati, di un solo veicolo per volta”, l’obbligo di tenerla a bordo del veicolo e la necessaria presenza sullo stesso del titolare dell’autorizzazione “ovvero di uno dei soggetti di cui al comma 1-*bis*, munito di

apposita delega, o di un dipendente, anch'esso munito di apposita delega, di società controllata o collegata, ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile, che abbia un rapporto di collaborazione funzionale con il titolare dell'autorizzazione”;

b) all'art. 2:

- inserisce il comma *2-bis* prevedendo che, in caso di utilizzo di targa di prova su veicoli già immatricolati, la stessa “deve essere posizionata nella parte posteriore del mezzo in modo ben visibile e tale da non oscurare o rendere illeggibile la targa di immatricolazione o, quando previsto, la targa ripetitrice che, in ogni caso, durante la circolazione di prova non possono essere rimosse”;

c) all'art. 3:

- sostituisce l'art. 3, rubricato “Smarrimento, deterioramento e distruzione dell'autorizzazione alla circolazione in prova e della targa”, stabilendo in capo al titolare dell'autorizzazione l'obbligo di “denuncia entro le quarantotto ore agli organi di Polizia” in caso di smarrimento, deterioramento e distruzione dell'autorizzazione o della targa, nonché di restituzione dell'autorizzazione e della targa in caso di deterioramento;

2) l'art. 2, rubricato “Clausola di invarianza finanziaria”, stabilisce che dall'attuazione dell'intervento non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

5. Considerazioni generali.

La Sezione rileva che lo schema di regolamento sottoposto a parere è in linea con gli obiettivi indicati dalla relazione illustrativa e nell'A.I.R. che, come detto, evidenzia in modo chiaro, esaustivo e circostanziato, sia il contesto di riferimento, che i problemi da affrontare, le ragioni dell'opzione prescelta, nonché le modalità di attuazione e il successivo monitoraggio.

In particolare, con l'intervento in esame vengono superate le difformità interpretative ed applicative del d.P.R. n. 474 del 2001, scaturite dall'orientamento della Corte di cassazione secondo il quale non è possibile l'utilizzo delle

autorizzazioni alla circolazione di prova per i veicoli già immatricolati, con revisione scaduta o non muniti di propria copertura assicurativa RCA (cfr. tra le tante Cass. civ., II, 4 agosto 2016, n. 16310).

Come si evince dall'A.I.R., l'intervento legislativo di cui al più volte citato D.L. n. 121 del 2021 ha prodotto effetti in particolare su due categorie di soggetti legittimati all'autorizzazione alla circolazione di prova: le officine di autoriparazione e i commercianti di veicoli usati.

Infatti, le diverse impostazioni interpretative seguite sia in sede amministrativa che in sede giurisprudenziale avevano di fatto escluso dall'utilizzo delle autorizzazioni alla circolazione di prova le officine di autoriparazione, che effettuano interventi su veicoli già immatricolati e da presentare a revisione, e i commercianti di veicoli usati che, in attesa del potenziale acquirente, sono privi di copertura assicurativa e di revisione in corso di validità.

A fronte della predetta situazione dalle tabelle riportate nell'A.I.R. si evince che:

- con riguardo ai commercianti autorizzati di veicoli a motori e rimorchi titolari di autorizzazioni alla circolazione di prova attive si passa dalle 781 unità del 2021, per un numero complessivo di 9.648 operatori, alle 1282 unità del 2022, per un numero complessivo di 134.994 operatori, con un incremento della media pro capite da 12,35 autorizzazioni nel 2021 a 105,30 nel 2022;
- con riguardo agli esercenti delle officine di riparazione e trasformazione si passa dalle 2476 autorizzazioni del 2021, per un numero complessivo di 573 operatori, a 52840 autorizzazioni del 2022, per un numero complessivo di 1192 operatori, con un incremento della media pro capite da 4,32 nel 2021 a 44,33 nel 2022.

La Sezione osserva, inoltre, che i dati statistici riportati nell'A.I.R. supportano anche l'intervento in questione quanto alla necessità di contingentare il numero massimo di autorizzazioni rilasciabili, atteso che tra il 2021 e il 2022 vi è stato un incremento delle autorizzazioni alla circolazione di prova pari a 190.603 unità, con una media pro capite che passa dal 7,74 del 2021 al 44,60 del 2022.

Del tutto condivisibile è anche la modifica dell'art. 2 del d.P.R. n. 474 del 2001 con

l'inserimento della previsione che, in caso di utilizzo di targa di prova su veicoli già immatricolati, la medesima non possa essere collocata in modo tale da limitare la visibilità e la leggibilità della targa di immatricolazione, né che quest'ultima possa essere rimossa durante la circolazione di prova. Si attua in tal modo il coordinamento con le norme in materia di responsabilità solidale per le violazioni al Codice della Strada commesse durante la circolazione di un veicolo già immatricolato, dotato di targa di prova, permanendo la responsabilità anche del proprietario del veicolo che viene identificato attraverso la targa di immatricolazione.

Appare, infine, condivisibile e perfettamente in linea con la generalizzata transizione digitale dell'attività della pubblica amministrazione, la previsione della gestione in modalità esclusivamente telematica dei procedimenti di rilascio, di rinnovo e di revoca delle autorizzazioni alla circolazione di prova, modalità che risulta maggiormente funzionale anche alle finalità di controllo da parte dell'Ufficio Motorizzazione Civile per evitare abusi e usi distorti delle autorizzazioni in questione rispetto alla tradizionale erogazione dei servizi a sportello e alla produzione di fascicoli cartacei.

Al riguardo la Sezione suggerisce al Ministero referente di valutare se sia opportuno prevedere al comma 3 dell'art. 1 un termine entro il quale la Direzione generale per la motorizzazione e per i servizi ai cittadini delle imprese in materia di trasporti e navigazione, cui è demandata l'indicazione delle modalità per la gestione telematica dei procedimenti, debba adottare l'atto (circolare, linee guida) contenente le stesse al fine di garantire la tempestività della transizione digitale delle relative pratiche.

Alla luce delle suesposte considerazioni, la Sezione esprime parere favorevole.

P.Q.M.

Nei termini predetti è il parere favorevole della Sezione.

L'ESTENSORE
Marina Perrelli

IL PRESIDENTE
Paolo Troiano

IL SEGRETARIO
Alessandra Colucci