



Automobile Club d'Italia

AUDIZIONE DELL'AUTOMOBILE CLUB D'ITALIA

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 AI SENSI DELL'ARTICOLO 8, COMMA 1, LETTERA D) DELLA LEGGE 7 AGOSTO 2015, N. 124. (AG 392).

COMMISSIONE 8° LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI

SENATO DELLA REPUBBLICA

19 APRILE 2017

PREMESSA

L'Automobile Club d'Italia – ACI intende innanzitutto ringraziare la Commissione Lavori pubblici, Comunicazioni del Senato per l'opportunità concessa all'Ente di poter esprimere alcune considerazioni sull'Atto Governo 392.

Al riguardo, si ritiene necessario fornire preliminarmente alcune informazioni circa la natura, il ruolo e l'apporto fornito dall'ACI relativamente alle formalità automobilistiche.

L'ACI è un Ente pubblico non economico, classificato ai sensi della legge n.70/1975 (c.d. legge sul parastato). Svolge compiti ed attività di interesse generale per lo Stato nel settore automobilistico al quale è istituzionalmente preposto, al pari di altri Enti parastatali quali INPS, l'INAIL e il CONI per i rispettivi ambiti di competenza.

In questa sua veste, è parte integrante della pubblica amministrazione italiana ed è assoggettato al sistema di vigilanza e controllo previsto in via generale per tutte le p.a.. In particolare, per quanto di interesse specifico in questa sede, la Corte dei Conti riferisce annualmente al Parlamento con propria relazione sui risultati della gestione dell'Ente e degli Automobile Club provinciali ad esso federati, ai sensi della legge n.21 marzo 1958 n. 259, così come analoga relazione al Parlamento è svolta dal Ministero dei beni, delle attività culturali e del turismo che esercita la vigilanza sull'Ente, ai sensi della legge 24 giugno 2013 n. 71.

Poiché l'ACI non riceve né ha mai ricevuto contributi di funzionamento a carico del bilancio statale - l'Ente riceve solo un marginale contributo dal CONI, nella sua veste di Federazione sportiva automobilistica, che è interamente destinato alla promozione ed allo sviluppo della pratica dello sport automobilistico - esso non è ricompreso fra gli Enti e gli Organismi, individuati dall'ISTAT ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n.196, che concorrono alle risultanze del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche ai fini del rispetto degli equilibri di bilancio e degli impegni derivanti dall'appartenenza all'Unione europea.

Circostanza per effetto della quale l'eventuale assunzione da parte dell'ACI di compiti operativi e dei connessi oneri oggi sostenuti dallo Stato, sulla base di articolate proposte da tempo formulate dall'Ente per un efficace riordino del settore, si tradurrebbe in un parallelo risparmio ed in un miglioramento del saldo del conto consolidato del Paese; al contrario, il trasferimento di attività e l'assunzione di Personale dell'ACI da parte dell'Amministrazione ministeriale, a prescindere da qualsiasi valutazione in termini di reale efficacia e di benefici per il sistema, comporterebbe impatti negativi pressoché certi o al massimo di neutralità rispetto a detto saldo.

Quale Ente pubblico strumentale per il settore automobilistico, l'ACI garantisce tra l'altro, con la sua organizzazione diretta, la tenuta ed il funzionamento del

pubblico registro automobilistico - PRA, istituito presso l'Ente con regio decreto legge 15 marzo 1927 n. 436, in relazione alla particolare qualificazione giuridica attribuita dal Codice Civile agli autoveicoli quali beni mobili registrati.

Si tratta, come è noto, di un registro nato con funzioni civilistiche per dirimere, attraverso lo strumento della pubblicità legale, possibili conflitti rispetto alla proprietà ed alle altre situazioni giuridiche sul veicolo e per favorire la circolazione giuridica e commerciale del settore. L'istituto, che è interamente automatizzato, con ampia digitalizzazione dei processi e smaterializzazione della documentazione cartacea, opera secondo le regole proprie dei registri immobiliari (acquisizione ed accertamento da parte dell'ufficio, per ogni singolo atto, di un valido titolo legale costitutivo, modificativo o estintivo della situazione giuridica, rispetto dell'ordine di priorità nelle trascrizioni ai fini dell'opponibilità dell'acquisto ai terzi, principio della continuità delle trascrizioni, ecc). Con riferimento a taluni diritti reali, quali le ipoteche, l'annotazione nel PRA assume valore addirittura costitutivo dello stesso diritto, che non esiste finché non debitamente trascritto nel registro.

A questa iniziale funzione civilistica, si sono venuti sovrapponendo nel tempo ulteriori, rilevanti compiti e funzioni pubblicistiche, con particolare riferimento all'attribuzione al PRA di ruolo tributario dei contribuenti tenuti al pagamento della tassa automobilistica (art.. 5, comma 32, del decreto legge 30 dicembre 1982 n. 953, convertito nella legge 28 febbraio 1983 n. 53), che garantisce alle Regioni ed alle Province autonome titolari del tributo un gettito annuo di circa 5,6 miliardi, e di presupposto fiscale dell'imposta provinciale di trascrizione - IPT (art. 17 decreto legislativo 15 dicembre 1997 n. 446) il cui intero ciclo di gestione e' oggi assicurato dagli Uffici dell'ACI/PRA senza alcun onere, aggio o costo a carico delle Province destinatarie del tributo, con un gettito annuo di circa 1.7 miliardi di euro.

Le funzioni del PRA attengono quindi agli aspetti della **circolazione giuridica** del veicolo in quanto bene patrimoniale e, su questa premessa, garantiscono i diversi ambiti di responsabilità connessi alla proprietà ed alla circolazione automobilistica: giuridica (ai fini della garanzia delle transazioni commerciali e dei danni civili derivanti dalla circolazione stradale), fiscale (ai fini della corretta attribuzione dell' obbligazione tributaria del pagamento della tassa automobilistica), amministrativa (ai fini della individuazione del soggetto passivo delle sanzioni amministrative connesse alle violazioni del codice della Strada), assicurativa e penale (ai fini delle connesse responsabilità anche in relazione alla prevenzione e repressione di reati collegati all'uso e alla proprietà/disponibilità dei veicoli).

Il PRA costituisce quindi il **fulcro del vigente sistema di regolamentazione giuridica e fiscale del settore automobilistico** nel Paese, come autorevolmente riconosciuto anche dalla Corte Costituzionale che, con la sentenza n. 291 del 1992, ha tra l'altro evidenziato come nel tempo le funzioni del PRA si siano arricchite arrivando a costituire *"un imprescindibile riferimento per l'attuale regolamentazione dell'intero settore, poiché coinvolge una pluralità di aspetti, tutti facenti capo alla comoda possibilità di individuazione*

dell'intestatario dell'autoveicolo (dalla sicurezza stradale, al regime della responsabilità civile da circolazione, ai controlli sulla limitazione della circolazione dei veicoli con finalità di tutela della salute, ai profili fiscali concernenti la circolazione degli autoveicoli). Si che ne è conseguita una disciplina assai complessa, contrassegnata da un intreccio inestricabile fra aspetti privatistici e funzione pubblicistica del registro per la pubblicità automobilistica” .

In senso conforme, la stessa **Corte Costituzionale**, con sentenza n. 42 del 1997, ha rilevato come *“non può negarsi che, per diverse esigenze sociali, la possibilità di individuare in ogni momento il titolare del diritto di proprietà sul veicolo risponda ad un interesse più generale. Al riguardo basti pensare al crescente fenomeno dell'infortunistica stradale ed agli aspetti tributari connessi alle risultanze del PRA”*

Le funzioni della Direzione Generale della Motorizzazione riguardano i diversi aspetti riferiti alla **circolazione fisica** del veicolo inteso come mezzo di locomozione, e sono preordinate ad assicurarne la mobilità in condizioni di sicurezza, nel rispetto degli standard e delle prescrizioni tecniche della normativa europea e nazionale.

Si tratta quindi di due procedimenti distinti, che guardano allo stesso fenomeno per la tutela di interessi diversi e che funzionano secondo regole completamente diverse e non sovrapponibili.

Il primo – quello di registrazione della proprietà nel PRA - è un procedimento complesso di natura giuridica che implica l'acquisizione e l'esame di atti giuridici e valutazioni di merito rispetto ad ogni singola richiesta di iscrizione/annotazione nel registro. Esso si conclude con il rilascio del certificato di proprietà, che da anni non è più necessario portare a bordo del veicolo proprio per la sua natura di documento attestante la proprietà e non di documento di circolazione. Peraltro, dal 5 ottobre 2015, il Certificato di proprietà è digitale.

Il secondo - quello di immatricolazione gestito dalla Motorizzazione civile - è un procedimento molto semplice, privo di valutazioni di tipo giuridico o discrezionale, che non comporta alcuna preventiva acquisizione di atti legali e che consiste nell'accertamento automatico della corrispondenza del singolo veicolo da immatricolare con il modello-tipo omologato *una tantum* (l'unico sul quale sia stata effettuata una verifica tecnica), sulla base di un codice di omologazione fornito dallo stesso Costruttore. Il documento che viene emesso è la carta di circolazione, documento tecnico che per l'appunto certifica l'idoneità del mezzo a circolare perché conforme alle norme tecniche.

Per inciso, va ribadito per l'ennesima volta, a contrastare una disinformazione ormai radicata nel settore su cui sono state alimentate ad arte, nel tempo, le più fantasiose proposte di riforma sulla base di un'asserita, ma mai dimostrata, anomalia tutta italiana del c.d. *doppio archivio*, che sistemi come quello sopra

descritto sono presenti in molti altri Paesi, anche europei, dove coesistono due distinti procedimenti giuridici e tecnici, ed anche documentazione separata, che vedono coinvolti in genere per la parte giuridica non l'Amministrazione dei Trasporti, ma quelle della Giustizia o degli Interni¹.

La vera anomalia italiana, se è consentita una considerazione al riguardo, è semmai del tutto positiva e risiede nel fatto che nel nostro Paese, grazie alle rigide regole del PRA ed al suo ottimo funzionamento, il sistema è molto più garantito e sicuro rispetto a molti Stati esteri e l'Italia dispone di uno strumento di garanzia legale e di politica fiscale, oltre che di conoscenza del fenomeno automobilistico, che probabilmente non ha eguali in ambito internazionale.

¹A titolo esemplificativo, sulla base delle informazioni disponibili, si evidenzia che:

In **Spagna** esistono più registri di veicoli che adempiono a funzioni diverse e le relative competenze sono divise tra vari enti: l'iscrizione dei veicoli e il cambio di titolarità vengono inseriti nel registro gestito dalla *Dirección General de Tráfico (DGT)*.

Parallelamente, considerato che in Spagna come in Italia i veicoli sono beni mobili registrati, esiste presso il Ministero della giustizia, il *Registro de bienes muebles* in cui viene iscritta la proprietà e sono annotate tutte le vicende giuridiche che interessano il veicolo.

In **Portogallo** esistono vari registri che si occupano di veicoli e che adempiono a funzioni diverse. *L'Institutos dos Registos e Do Notariado – IRN* è un organismo pubblico che rientra nell'amministrazione indiretta dello Stato, sotto il controllo del Ministero della Giustizia, dotato di autonomia amministrativa e patrimoniale, la cui funzione è quella di eseguire ed accompagnare le politiche relative ai servizi inerenti ai registri pubblici, tra cui il Registro dei veicoli, appositamente costituito e gestito dallo stesso IRN.

Alle Direzioni regionali dell'*Instituto de Mobilidade e dos transportes Terrestres - IMTT* (organismo del Ministero delle Opere Pubbliche, dei Trasporti e delle Comunicazioni) sono delegate le competenze tecniche di assegnazione delle targhe, le revisioni, le omologazioni, l'approvazione delle variazioni delle caratteristiche tecniche, oltre alla competenze in materia di scuole guida e rilascio di patenti.

Con particolare riferimento al documento del veicolo, in **Germania** il documento di circolazione (*Zulassungsbescheinigung Teil I e Zulassungsbescheinigung Teil II*) è diviso in due parti: una prima parte tecnica e una seconda parte che contiene i dati della proprietà. In caso di vendita questa seconda parte deve essere compilata con i nuovi dati del proprietario, sottoscritta dall'acquirente e dal venditore e trasmessa all'ufficio che gestisce il registro dei veicoli (*Kraftfahrt-Bundesamt (KBA)*) e a quello che gestisce le tasse automobilistiche (*Bundesfinanzministerium*).

Anche in Germania, quindi, esiste una differenziazione tra dimensione giuridico-fiscale e dimensione tecnica dei procedimenti amministrativi di settore.

In **Francia** il sistema di registrazione dei veicoli è basato sulla produzione di documenti che possano accertare la titolarità del diritto di proprietà, quali il certificato di vendita o la fattura, e il registro dei veicoli, denominato *Système d'Immatriculation des Vehicules – SIV*, è gestito dal *Ministère de l'Intérieur*.

In **Irlanda** esistono due Organizzazioni che hanno competenze nella registrazione dei veicoli: *Department of transport* e *Office of the Revenue Commissioners*. Tali Organizzazioni gestiscono dati e archivi diversi, ma tra loro interoperabili: situazione molto simile a quanto avviene in Italia tra la banca dati della Motorizzazione e il PRA.

In **Brasile**, dove la registrazione dei veicoli è affidata ad un organo del *Departamento Nacional de Tránsito*, a sua volta struttura del *Ministerio das Cidades* (corrispondente al nostro Ministero degli Interni), il trasferimento di proprietà del veicolo è assistito da particolari controlli sulla effettiva titolarità del venditore, tanto che la firma di quest'ultimo nell'atto di vendita viene riconosciuta con un "*reconhecimento de firma do proprietario/vendedor, conforme art. 369 c.p.c.*", in piena analogia con la procedura di autentica adottata in Italia per dare corso alla registrazione nel PRA.

Peraltro, come è ampiamente noto, anche sotto il profilo dell'assetto procedimentale il sistema ha registrato già da anni una rilevante razionalizzazione e semplificazione grazie al progetto di collaborazione istituzionale tra l'ACI ed il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti che ha portato al l'attivazione dello *Sportello Unico dell'Automobilista - STA* di cui al DPR n. 358/2000.

Per effetto di questa iniziativa, molte delle pratiche di interesse delle due amministrazioni sono state messe in parallelo ed attualmente l'utente riceve in tempi rapidissimi entrambi i documenti aggiornati, e nei casi previsti, anche le targhe, sulla base di un unico accesso presso un solo sportello (in precedenza per definire le pratiche presso entrambe le amministrazioni occorrevano anche 3/4 mesi e fino a 5 accessi a sportelli diversi).

Al riguardo, sulla base dei dati di cui si dispone e come meglio si dirà in seguito, il sistema non sembra caratterizzato, se non in misura assolutamente marginale, dalle criticità evidenziate nella relazione tecnica allo schema di decreto legislativo (pag 4); ne' sussiste, sempre alla stregua della conoscenza diretta di cui l'ACI dispone e per effetto dell'attivazione dello STA, l'asserita *"necessità di un'attività di allineamento continuo attraverso un flusso informativo tra l'A.N.V. (Archivio nazionale dei Veicoli) e il PRA, in particolare per tutte le immatricolazioni di veicoli nuovi o per i passaggi di proprietà "*, come segnalata alla pagina 3 del documento di analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR).

Profili che si ritiene doverosamente di evidenziare in quanto presupposti rappresentati come particolarmente significativi ai fini del riordino previsto nello schema di decreto legislativo.

Un'ulteriore notazione.

Il PRA, gestito da ACI, funziona non solo bene, ma addirittura in modo ottimale; è presente in tutte le province italiane con propri Uffici pubblici diretti, dispone di competenze specialistiche elevate, di risorse umane adeguate e professionalizzate, di propri servizi di cassa presso i quali gli utenti possono versare gli importi dovuti avvalendosi di tutti i mezzi di pagamento, inclusa la moneta elettronica, senza costi aggiuntivi; serve direttamente ogni anno presso i suoi sportelli circa 1, 8 milioni di cittadini; eroga i servizi sostanzialmente a vista e con standard di qualità superiori a quelli offerti dagli Studi privati di consulenza automobilistica che svolgono attività di intermediazione remunerata dagli utenti; offre attività di consulenza a tutti gli operatori del settore, ivi compresi Avvocati, Commercialisti, Liquidatori fallimentari, e attività di consultazione ed assistenza a favore delle Forze dell'Ordine e della Magistratura; garantisce servizi pubblici gratuiti a domicilio a favore dell'utenza debole; riscuote gratuitamente l'imposta di bollo per conto dello Stato e l'intero ciclo di gestione dell'IPT per conto delle Province.

Rappresenta quindi una presenza attiva e viva ed un presidio pubblico particolarmente efficace sul territorio, senza gravare neppure per un euro sul bilancio dello Stato.

Forse proprio per questi motivi, cioè perché il PRA rappresenta una eccellenza nel panorama della p.a. Italiana, l'istituto è stato e continua ad essere oggetto di attacchi mirati e strumentali, basati spesso su una rappresentazione non corretta dei fatti. La genesi di questi attacchi è ben nota, gli ispiratori e le relative motivazioni anche. Motivazioni che non sembrano mai rispondere all'obiettivo di un reale efficientamento del servizio a beneficio dei cittadini, ma a logiche di tipo corporativo e commerciale che, nella sostanza, convergono tutte verso l'obiettivo finale, più o meno dichiarato, di uno smantellamento di un presidio pubblico efficace, per lasciare spazio ad assetti diversi, dei quali è incerta la validità, ma è viceversa sicura la penalizzazione che ne deriverebbe per gli automobilisti italiani in termini di arretramento della qualità e delle garanzie del servizio oltre che di aumento degli oneri di ogni singola pratica automobilistica.

Uno degli aspetti meritevoli di considerazione relativamente allo schema di decreto legislativo in esame risiede ad avviso dell'ACI, nel non aver adeguatamente considerato, nell'ambito della valutazione di sostenibilità organizzativa ed economica prevista dalla legge delega, il reale stato dell'arte del settore; in altre parole nel non essere partiti dalla semplice, oggettiva constatazione del *chi fa che cosa* e di *come viene fatto*, dalla ricognizione doverosa della diversità quali/quantitativa dei servizi erogati e degli standard di qualità garantiti ai cittadini dalle due amministrazioni interessate, dal non aver preso in considerazione soluzioni semplici ed immediate basate sull'utilizzo delle enormi potenzialità che l'ACI, attraverso il PRA, può gratuitamente mettere a disposizione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti a vantaggio dello Stato e degli automobilisti italiani, nel rispetto totale delle prerogative e competenze ministeriali e con risparmi notevoli per il bilancio statale.

Per questo si ritiene utile, per le opportune valutazioni della Commissione, riportare la tabella comparativa allegata sub. n1).

OSSERVAZIONI SULLO SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO AG 392

Occorre premettere che, pure a seguito di interlocuzioni avviate tra l'ACI e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti allo scopo di individuare congiuntamente le possibili modalità di attuazione dell'articolo 8, comma 1, lett. d) della legge 124/2015, il testo dello schema di decreto è stato tuttavia predisposto nella sua versione definitiva dal MIT senza la preventiva condivisione con l'ACI.

Prima di affrontare il merito del provvedimento, si ritiene opportuno svolgere alcune precisazioni in ordine a due aspetti posti alla base dello schema di decreto in esame.

1) Lo STA e il disallineamento dei dati

Il primo aspetto si riferisce alla necessità, più volte richiamata nelle relazioni di accompagnamento allo schema di decreto, di dover intervenire per superare il disallineamento delle informazioni contenute nell'archivio nazionale dei veicoli e nella banca dati del pubblico registro automobilistico, dal quale attualmente deriverebbe l'impossibilità di garantire il rilascio contestuale della carta di circolazione e del certificato di proprietà.

Si tratta di una esigenza che, ad avviso dell'ACI, non trova pieno riscontro sulla scorta dei dati disponibili.

A partire dall'istituzione dello sportello telematico fino ad oggi, infatti, **sono state gestite in ambito STA oltre 102 milioni di operazioni, con una media di oltre 8 milioni all'anno**, senza alcuna particolare problematica che, altrimenti, in considerazione dei riflessi sul mercato dell'auto, sui cittadini e sugli operatori professionali (Concessionari, Agenzie di pratiche auto, Autodemolitori, ecc.), sarebbe inevitabilmente emersa.

Ad ulteriore riprova dell'ottimale funzionamento del sistema, **gli STA attivi presso gli uffici provinciali del PRA**, che hanno gestito nel 2016 oltre 1,3 milioni di operazioni STA sulla base di un accesso diretto dei cittadini allo sportello pubblico, hanno evaso l'89% delle pratiche entro 15 minuti dalla richiesta ed il restante numero di formalità entro la giornata di presentazione.

I casi di disallineamento dei dati tra i due sistemi e che comportano il ricorso a procedure separate per l'emissione della Carta di Circolazione e del Certificato di Proprietà (peraltro, digitalizzato da ACI dal 5 ottobre 2015), **sono risultati assolutamente marginali**.

Nel 2016 le operazioni che hanno evidenziato tali problematiche sono state appena n. 96.077, su un totale di 8.763.713 operazioni STA, **pari ad una percentuale irrisoria di circa l'1 %**.

Tale percentuale avrebbe potuto essere addirittura azzerata qualora si fosse pervenuto, da un lato, alla trasmissione telematica, da parte della Motorizzazione al PRA, dei dati relativi alle variazioni di residenza degli intestatari dei veicoli e alle loro variazioni di caratteristiche tecniche che ancora oggi avviene tramite tabulati cartacei, non in linea con i principi sanciti dal codice dell'amministrazione digitale, e, dall'altro, come più volte proposto dall'ACI, all'estensione delle procedure STA alle operazioni ad oggi escluse da tali modalità di gestione semplificata e cooperante, che ammontano a circa 2 milioni l'anno e che rappresentano ancora il 25% sul totale delle operazioni effettuate.

Soluzioni che si propone di prevedere nell'ambito dello schema di decreto legislativo in esame.

2) Il confronto tra l'ACI e i Club europei

Il confronto con la situazione degli altri Club europei appare, ad avviso dell'ente, non del tutto conferente rispetto al tema trattato, tenuto conto che gli altri Club sono tutte associazioni di diritto privato, mentre l'ACI è un ente pubblico ed in quanto tale pienamente titolato a gestire servizi pubblici.

Un eventuale raffronto avrebbe viceversa dovuto riguardare il tema dell'assetto delle procedure automobilistiche oggetto dello schema di decreto legislativo che, come segnalato, avrebbe evidenziato in ambito internazionale l'esistenza di sistemi analoghi a quello italiano e di procedure di registrazione giuridicamente garantita della proprietà affini a quelle del pubblico registro italiano.

AAAAAAAAAA

Dal punto di vista del merito e dei contenuti dello schema di decreto legislativo si formulano le seguenti osservazioni.

a) I benefici per gli automobilisti.

L'ACI ritiene che il criterio principale in base al quale deve essere verificata l'efficacia della riforma risieda nella valutazione dei benefici arrecati ai cittadini.

Al riguardo lo schema di decreto non sembra determinare semplificazioni né risparmi a vantaggio dell'utenza automobilistica.

Sotto il primo profilo, il provvedimento, come si dirà in seguito, delinea un nuovo assetto procedimentale più complesso di quello attuale perché determina una artificiosa frammentazione delle competenze giuridiche di pertinenza del PRA, attribuendone alcune al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Dal punto di vista dei benefici economici per i cittadini, la disciplina dell'articolo 2, comma 2, concernente l'introduzione della tariffa unica, demanda a successivi decreti la determinazione dell'importo della tariffa e sembra non garantire la piena realizzazione di quei significativi risparmi per l'utenza previsti come uno degli obiettivi qualificanti della legge delega.

Ciò in considerazione del fatto che non si prevede di intervenire sulla prima ed assolutamente più rilevante voce di costo delle pratiche automobilistiche per i cittadini, rappresentata dal carico fiscale dell'IPT e dell'imposta di bollo, che gravano per circa il 90% sul costo finale della pratica (al netto degli ulteriori rilevanti oneri per l'attività di intermediazione privata svolta dagli studi di consulenza automobilistica, che riguarda attualmente circa l'85% delle pratiche automobilistiche presentate agli uffici pubblici).

Gli interventi ipotizzati riguardano quindi esclusivamente eventuali risparmi sulla parte marginale di costo relativa alle tariffe PRA e Motorizzazione Civile, che rappresenta solo il 10% del costo effettivo della pratica (sempre al netto degli oneri dell'intermediazione privata, ove richiesta dall'utente).

In funzione della realizzazione dei significativi risparmi per l'utenza, e quindi in linea con gli obiettivi della legge delega, l'ACI potrebbe da subito mettere gratuitamente a disposizione del nuovo sistema i servizi di cassa di cui sono già dotati tutti gli Uffici Provinciali del PRA, che garantiscono ai cittadini di versare quanto dovuto utilizzando tutti i possibili strumenti di pagamento, compresa la moneta elettronica come previsto dal CAD, senza i costi aggiuntivi collegati all'utilizzo dei bollettini di conto corrente postale attualmente accettati come unica modalità di pagamento dagli Uffici della Motorizzazione.

L'attuale sistema comporta infatti a carico degli automobilisti, solo per potere effettuare il pagamento della tariffa della Motorizzazione Civile, **pari a 10,20 euro**, un **supplemento aggiuntivo di 5,34 euro** per le prime immatricolazioni del veicolo (pari ai 3 bollettini di ccp necessari), e di **3,56 euro per i successivi trasferimenti di proprietà** (in questo caso occorrono 2 bollettini).

L'ACI provvederebbe a riscuotere e riversare integralmente gli importi incassati per conto della Motorizzazione senza ricevere alcun aggio.

Ne potrebbe derivare un risparmio immediato per gli automobilisti stimabile in circa 40 milioni di euro l'anno, o in 80 milioni (nel caso in cui tale procedura venisse esteso anche alle operazioni tecniche della Motorizzazione Civile).

Si ritiene quindi che tale soluzione possa utilmente trovare accoglimento nell'ambito del decreto legislativo in questione.

b) La perdita delle garanzie giuridiche del sistema.

Come anticipato, alcune disposizioni dello schema di decreto legislativo (art. 1, comma 2, lett. d), art. 1, comma 3, art. 2, comma 7, e modifiche agli articoli 96, 103, 213, 214 bis e 214 ter del codice della strada, previste dall'articolo 5 del testo) prevedono il trasferimento alla Motorizzazione civile di talune funzioni e di adempimenti giuridici di pertinenza del PRA (iscrizione di privilegi legali - *rectius* ipoteche - sul veicolo, provvedimenti di fermo amministrativo, cancellazione d'ufficio del veicolo per mancato versamento delle tasse automobilistiche, cancellazione per demolizione e definitiva esportazione all'estero, confisca e sequestro amministrativo).

In difformità dalla stessa impostazione generale del provvedimento, che mantiene in vita le due strutture e, in particolare, la funzione di conservatoria del PRA in ragione della rilevata diversità delle finalità pubbliche perseguite e delle rispettive modalità di funzionamento, le disposizioni in esame integrano una non razionale parcellizzazione di adempimenti giuridici, minando alla radice la

possibilità stessa di funzionamento dell'attuale sistema di garanzia legale incentrato sul PRA, con riflessi negativi in termini di certezza del diritto e di accertamento delle effettive responsabilità connesse alla circolazione del veicolo, oltre che con ricadute negative anche rispetto al ruolo tributario dell'istituto relativamente alla gestione delle tasse automobilistiche regionali e dell'IPT, a favore delle Regioni e delle Province.

Analoghi effetti pregiudizievoli si determinerebbero sulla stessa corretta funzionalità del nuovo sistema ipotizzato dal decreto legislativo in esame e sulla funzione certificatoria attribuita alla carta di circolazione quale documento unico del veicolo, in quanto l'impostazione proposta vulnererebbe l'attendibilità delle risultanze giuridiche del PRA destinate a confluire nella medesima carta di circolazione.

Si tratta, ad avviso dell'ACI, di scelte dalle conseguenze molto gravi a livello di garanzie e di tenuta del sistema, che non trovano peraltro giustificazione nell'impianto complessivo del provvedimento.

Si ritiene quindi indispensabile un ripensamento sul punto, ripristinando nel testo il mantenimento in capo al PRA delle competenze e delle annotazioni di carattere giuridico di cui sopra.

c) Il mancato interscambio dei dati

L'articolo 3, comma 1, del testo prevede esclusivamente l'accesso gratuito in via telematica del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti alle informazioni contenute nel PRA, e non viceversa.

La mancata previsione della reciprocità dell'accesso alle rispettive informazioni pertinenti e quindi della possibilità anche per l'ACI di acquisire dati rilevanti per il funzionamento del nuovo sistema detenuti dal CED della Motorizzazione Civile, quali ad esempio le variazioni tecniche del veicolo, i cambi di residenza ed altre formalità che sono essenziali per l'aggiornamento del registro, si riflette sulla completezza ed integrità delle relative risultanze, con ulteriore pregiudizio anche rispetto al ruolo tributario delle tasse automobilistiche ed alla corretta gestione dell'IPT.

La scelta sembra non essere in linea con il criterio posto dalla legge delega volto alla realizzazione di un'unica modalità di archiviazione.

E' da osservare inoltre che l'interoperabilità dei sistemi informativi delle pubbliche amministrazioni e la piena e reciproca accessibilità dei dati necessari per i rispettivi compiti istituzionali costituiscono prescrizioni di legge previste dal Codice dell'amministrazione digitale (in particolare agli articoli 12, comma 2, 41, comma 1, e 50, comma 2).

Peraltro l'interoperabilità è funzionale e fondamentale per la realizzazione di un'unica modalità di archiviazione che, come ribadito dal recente parere del

Consiglio di Stato, costituisce strumento necessario per il conseguimento di uno degli obiettivi fondamentali della legge delega, ossia la riduzione dei costi connessi alla gestione dei dati relativi alla proprietà e alla circolazione.

Si rimette pertanto alla valutazione della Commissione la necessità di una integrazione del testo che assicuri detto interscambio, in relazione allo svolgimento dei rispettivi compiti di istituto.

d) Il documento unico del veicolo.

Relativamente a tale aspetto, si evidenzia che l'ACI, dal 5 ottobre 2015, ha provveduto, nell'ambito di un più generale processo di digitalizzazione dei servizi e di dematerializzazione dei documenti cartacei, alla digitalizzazione del certificato di proprietà. Da quella data sono stati emessi con successo oltre 17 milioni di C.D.P. digitali, senza problematiche gestionali e con rilevante efficientamento del servizio per i cittadini ed aumento delle garanzie del sistema.

Conseguentemente, il certificato di proprietà in formato cartaceo non viene più rilasciato agli utenti.

Questa circostanza rende di fatto già realizzato l'obiettivo del *documento unico del veicolo* posto dalla legge delega e comunque costituisce una tappa di avvicinamento significativa verso tale obiettivo.

e) Garanzia degli equilibri finanziari.

Sempre con riferimento al tema della tariffa unica di cui al citato articolo 2, comma 2, dello schema di decreto, si sottolinea la necessità che la relativa previsione venga opportunamente integrata prevedendo che la quota parte di competenza dell'ACI/PRA sia riversata direttamente all'Ente, senza passaggi ed acquisizioni intermedie da parte del bilancio dello Stato e successivi versamenti all'ACI.

Ciò ad evitare irrazionali appesantimenti e duplicazioni procedurali relativamente all'acquisizione ed alla contabilizzazione dei relativi flussi finanziari e al fine di non pregiudicare il corretto funzionamento dell'ACI e la possibilità di continuare a svolgere le attività istituzionali del PRA facendo autonomamente fronte ai relativi oneri gestionali, anche in considerazione dell'esclusione dell'Ente dal conto economico consolidato della pubblica amministrazione italiana.

f) Il rinvio alla decretazione attuativa contenuto nello schema di decreto legislativo.

L'articolo 1, comma 3, e l'articolo 2, comma 1, rinviano per la disciplina attuativa di alcuni specifici aspetti dello schema di decreto legislativo a successivi decreti di livello dirigenziale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Al riguardo, si rileva l'esigenza, in funzione della migliore ed effettiva realizzazione del nuovo sistema, che l'insieme delle disposizioni attuative dello schema di decreto legislativo, ivi compresa la definizione della relativa modulistica, siano demandate in via generale ad un unico decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, rispetto al quale andrebbe necessariamente acquisito il concerto del Ministro della giustizia, che esercita la vigilanza sul PRA (RDL 15 marzo 1927, n.436 e DPCM 15 giugno 2015, n.84) con il preventivo coinvolgimento dell'ACI quale amministrazione direttamente interessata alle modifiche da introdurre.

Ciò per assicurare la regolamentazione in un unico coordinato contesto di tutti gli aspetti attuativi connessi alla razionalizzazione procedimentale prevista, e, non solo di alcuni singoli e specifici profili, e garantire quindi la piena e positiva realizzazione del nuovo sistema.

Il preventivo coinvolgimento dell'ACI, in particolare, potrebbe risultare particolarmente utile anche ai fini del riuso delle funzionalità applicative già realizzate e per ottimizzare i processi e le risorse strumentali, con il conseguente contenimento dei costi di impianto e di sviluppo del nuovo sistema a carico del MIT, in linea con i principi posti dalla legge delega anche in relazione al risparmio dei costi per la gestione dei dati.

Si ritiene quindi necessario intervenire su tali aspetti, prevedendo nel testo – eventualmente attraverso l'inserimento di un nuovo comma all'articolo 3 – il rinvio ad un unico decreto interministeriale attuativo, sentito l'ACI, in luogo delle citate previsioni di cui agli articoli 1, comma 3, e 2, comma 1.

g) La riduzione dei costi di gestione dei dati.

La legge delega prevede anche l'obiettivo della riduzione dei costi connessi alla gestione dei dati relativi alla proprietà e alla circolazione.

Lo schema di provvedimento non sembra produrre né quantificare tale riduzione; viceversa, introducendo, come evidenziato, un sistema articolato e frammentato di ripartizione di competenze giuridiche pare suscettibile di determinare, ove non corretto, un aumento degli adempimenti e, di conseguenza, un incremento dei costi di gestione ed informatici in capo al MIT.

Lo schema di decreto legislativo può rappresentare un'occasione molto utile per giungere, con pochi e mirati interventi sul testo, ad una effettiva riduzione dei costi, oltre che ad una razionalizzazione delle modalità di erogazione dei servizi, con incremento degli attuali livelli di qualità.

L'ACI ritiene che la finalità della riduzione dei costi di gestione dei dati, esigenza segnalata anche dal Consiglio di Stato in sede di parere sul provvedimento,

possa essere realizzata, attraverso i seguenti interventi, alcuni dei quali già anticipati nel presente documento:

- estensione delle procedure semplificate e cooperanti dello STA di cui al citato d.p.r. 358/2000 anche ai circa 2 milioni di formalità automobilistiche attualmente escluse dal suo ambito applicativo, e reciprocità dell'accesso alle rispettive informazioni di interesse tra le due Amministrazioni, in modo da eliminare inutili duplicazioni di acquisizione dei dati, gli attuali scambi delle informazioni in via cartacea e interventi di rettifica e allineamento dei dati. L'ACI può farsi carico in via autonoma dei costi di innovazione e definizione delle nuove procedure, nonché della gestione e dello sviluppo dei relativi applicativi, sollevando il bilancio statale dai relativi oneri. Il beneficio complessivamente perseguibile per lo Stato da questo tipo di interventi (soprattutto per il recupero del maggior gettito per pratiche che oggi non vengono presentate agli Uffici) è stimabile a regime in circa 20 milioni di euro l'anno;
- gestione in service da parte dell'ACI, per conto del Ministero, del sistema informativo della Motorizzazione Civile, la cui gestione oggi è interamente esternalizzata, assumendo parte dei relativi oneri e liberando il bilancio statale di costi annui per circa 18 milioni di euro. Ciò è possibile attraverso l'utilizzo di risorse e delle infrastrutture interne al perimetro degli attuali sistemi e servizi in conduzione presso l'ACI e le sue strutture collegate, in primis attraverso l'apporto della Società in house ACI Informatica;
- supporto operativo e gestionale degli Uffici provinciali del PRA in relazione ad attività amministrative di front office e di back office a favore dell'articolazione territoriale della Motorizzazione Civile, cui la stessa non riesce attualmente a far fronte per ragioni oggettive legate ai tagli lineari subiti per effetto della spending review ed ai perduranti blocchi di assunzione di nuovo personale. Ciò nel rispetto di tutte le competenze istituzionali ed economiche del Ministero, assumendosi l'ACI tutti i relativi oneri. Il risparmio per il bilancio dello Stato è stimabile in alcuni milioni di euro l'anno.

Minimi interventi integrativi del testo del decreto legislativo potrebbero garantire la realizzazione delle misure descritte con immediati benefici in termini di riduzione dei costi per lo Stato.