



Appunto su Atto del Governo sottoposto a parere parlamentare n. 392, relative allo 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.

Il presente appunto prende spunto da una serie di affermazioni pregiudiziali, presenti in vari documenti, da cui sembra partire l'esame del provvedimento in oggetto per i relativi pareri delle Commissioni preposte e degli altri organismi istituzionali.

Ritroviamo in quasi tutti i documenti sia di accompagnamento allo schema, sia dei relatori di altre Commissioni, sia nello stesso parere del Consiglio di Stato la finalità di evidenziare una sorta di "stranezza" sia del sistema italiano nella gestione dei documenti relativi all'automobile, sia dell'istituto giuridico del PRA sia di chi gestisce quest'ultimo cioè l'ACI, senza però approfondire se le affermazioni fatte abbiano reale riscontro.

Nei vari documenti si mettono a confronto ad esempio gli altri Automobile Club Europei con l'Automobile Club Italia dichiarando la necessità di un approfondimento "se siano ancora attuali le ragioni che giustificano l'assetto esistente nel riparto delle competenze/responsabilità tra ACI-PRA e MIT, considerato altresì che dal confronto con i principali Club europei assimilabili all'ACI (Gran Bretagna, Germania, Olanda, Spagna) non esistono altri casi in cui si realizzi la coesistenza di ruolo pubblico e ruolo istituzionale di sostegno all'evoluzione del fenomeno automobilistico oltre al fatto che negli altri contesti europei, i Club automobilistici si sostengono mediante i ricavi provenienti dalle sole attività istituzionali, con portafogli di prodotti comunque assimilabili a quelli dell'ACI (fatti di cui peraltro l'AIR dà conto)."

Da quanto citato sembra non essere ben presente ai molti che l'A.C.I. è un Ente Pubblico non Economico ai sensi della legge n.70/1975, legge istitutiva del cosiddetto PARASTATO, è il terzo Ente fra gli enti pubblici non economici dopo INPS e INAIL, in qualità di ente preposto a SERVIZI DI PUBBLICO INTERESSE come risulta dalla tabella allegata alla legge stessa.

E' quindi pleonastico sottolineare che la prima differenza che è immediatamente rilevabile rispetto agli altri Automobile Club citati nelle note di lettura che accompagnano lo schema di dlgs atto n.392, sta nella natura giuridica dell'Ente. I suoi dipendenti sono dipendenti pubblici, assunti dopo regolare concorso pubblico, a differenza dei dipendenti degli altri A.C. europei citati, i cui dipendenti sono dipendenti privati. Le attività istituzionali rilevabili dagli art.4 e 5 dello statuto dell'ACI non hanno nulla a che vedere con le attività degli altri automobile club europei.

Nonostante la natura pubblica l'ACI non riceve contributi, sovvenzioni o altri finanziamenti dallo Stato o da altri Enti pubblici, ma eroga tutte le sue attività in condizioni di autonomo equilibrio di bilancio, reperendo le risorse necessarie per il conseguimento dei propri fini istituzionali attraverso la fornitura di beni e servizi agli utenti, agli automobilisti e ad altre PP.AA., tra i quali, in particolare, **quella del pubblico registro automobilistico – PRA.**

Per la sua autonomia di bilancio l'ACI non è incluso tra gli Enti e gli Organismi individuati dall'ISTAT ai sensi dell'art. dell'art.1, comma 3, della legge n.196/2009, ed è quindi al di fuori dal perimetro del conto consolidato della pubblica amministrazione italiana. Così come sancito dall'articolo 2, decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101 convertito, con modificazioni, nella legge 30 ottobre 2013, n. 125. In sintesi è solo l'utenza che si avvale dei servizi delle'Ente compreso il PRA che paga l'ACI e non la fiscalità generale così come avviene per buona parte del comparto pubblico.

Un modello di pubblica amministrazione a carico dei soli utilizzatori: sia l'anziana signora che non possiede veicoli e non guida, sia l'ambientalista convinto che ha scelto di muoversi solo in bicicletta e con i mezzi pubblici non contribuiranno alle economie dell'ACI, mentre contribuiranno sicuramente tramite i trasferimenti che il Bilancio dello Stato riconosce ai singoli Ministeri.

Altro aspetto ricorrente sembra essere di carattere giuridico e si basa sulla sostanza che Pubblico Registro Automobilistico e Archivio Nazionale dei Veicoli sono doppiati.

Il PRA pubblico registro automobilistico è l'istituto giuridico previsto dal Codice Civile (artt. 2683 c.c. e seguenti) per assicurare la certezza e la pubblicità legale di tutte le situazioni giuridico-patrimoniali relative ai veicoli, classificati dal nostro Ordinamento quali beni mobili registrati. Il PRA assolve la stessa funzione che svolgono per i beni immobili le Conservatorie dei registri immobiliari e le sue risultanze hanno lo stesso valore legale.

Infatti i beni iscritti hanno un valore che può andare da qualche centinaio di euro a qualche centinaio di migliaia se si pensa che vi sono iscritti veicoli quali Pullman, Tir, auto di grossa cilindrata, motorhome ecc., e che per il loro valore, che spesso è maggiore di quello di un immobile, necessitano di un'adeguata tutela giuridica.

Milioni di atti di trascrizione ogni anno, vengono esaminati e validati dai funzionari dell'ACI, impiegati prima di procedere alle conseguenti trascrizioni nel registro, concludendosi con il rilascio del "certificato di proprietà", che attesta per l'appunto la titolarità dei diritti e ne certifica l'avvenuta iscrizione nel registro. Il PRA, proprio per la sua valenza giuridica è sottoposto alla vigilanza del Ministero della Giustizia, che la esercita attraverso le Procure Generali presso le Corti di Appello competenti.

Il PRA è lo strumento per l'identificazione certa del proprietario e del responsabile della circolazione ai fini civili, penali, assicurativi, amministrativi e dell'accertamento delle violazioni al Codice della Strada.

La differenza e le peculiarità dei compiti del PRA, l'apparente sovrapposibilità delle funzioni tra apparati differenti, sono espressi dalla stessa Corte Costituzionale, che nella sentenza n.42 del 1997 scrive:

"Successivamente il PRA è andato sempre più assumendo altri compiti di rilevante carattere pubblicistico. Se l'originaria funzione privatistica ancora permanente è analoga a quella che la trascrizione svolge per i beni immobili -- com'è dimostrato anche dalla collocazione di una parte della materia nel sesto libro del codice civile (artt. 2683 e seguenti) --, parimenti 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. Numerose leggi successive, infatti, hanno collegato il compimento di atti da iscrivere nel PRA o la mera appartenenza

di un autoveicolo al pagamento di una serie di tributi, l'esazione dei quali è curata -- per specifica concessione del Ministero delle finanze -- direttamente dall'ACI, presso il quale ente è organizzato il predetto Registro. Sulla base di tale complessa situazione questa Corte ha già osservato, nella [sentenza n. 291 del 1992](#), che la regolamentazione attuale della pubblicità automobilistica è "contrassegnata da un intreccio inestricabile fra aspetti privatistici e funzione pubblicistica". Non può essere taciuto, inoltre, che l'imponente numero di autoveicoli in circolazione ha portato all'istituzione di vari uffici (come la Motorizzazione civile) preposti alla cura di altri aspetti relativi all'automobile. Sussistono, quindi, distinti apparati, facenti capo a vari enti (e ai Ministeri delle finanze e dei trasporti), le cui funzioni possono apparire parzialmente sovrapponibili."

Il PRA è quindi un registro pubblico che guarda al proprietario del veicolo e ne tutela i diritti e qualsiasi altra situazione giuridico-patrimoniale rilevante; la banca dati della Motorizzazione civile è un archivio che guarda invece al veicolo semplicemente come mezzo fisico di locomozione, in funzione della sicurezza della circolazione stradale.

I due procedimenti rispondono quindi a funzioni pubbliche completamente diverse, preordinate al soddisfacimento di interessi pubblici distinti e non sovrapponibili, il cui perseguimento viene assicurato con regole e modalità del tutto differenti.

E' utile notare che mentre al PRA l'utente si rivolge più volte nella sua vita, almeno ogni volta che cambia auto, con la motorizzazione salvo non faccia modifiche tecniche al veicolo l'utente non viene mai a contatto.

Per la loro natura, per come sono strutturati e per le regole di funzionamento cui rispondono, né la banca dati della Motorizzazione né l'Archivio Nazionale dei Veicoli possono in alcun modo svolgere funzioni giuridicamente qualificate volte alla registrazione della proprietà, viceversa il PRA può senz'altro assorbire, a costo zero e senza impatti organizzativi, il segmento procedimentale costituito dalla attività amministrativa di immatricolazione, poiché questo costituisce una parte minimale del più articolato procedimento di registrazione della proprietà di competenza dell'istituto.

Lo STA (sportello telematico dell'automobilista)

Con il dpr n. 358 del 2000 è stata varata una forte iniziativa di razionalizzazione e semplificazione del settore che ha portato all'istituzione dello **Sportello telematico dell'automobilista-STA**, secondo un progetto di collaborazione istituzionale tra l'ACI ed il Ministero dei Trasporti.

Per effetto delle procedure semplificate dello STA, per le principali pratiche automobilistiche è richiesto oggi ai cittadini un solo accesso presso un solo sportello. Gli sportelli STA sono operativi sia presso gli Uffici territoriali del PRA che presso quelli della Motorizzazione civile.

Questa forte differenza è data anche dal fatto che lo sportello in ACI è uno sportello avanzato munito di funzioni di cassa e di moneta elettronica (POS), mentre lo sportello della Motorizzazione è uno sportello dove si devono presentare per il pagamento i bollettini di conto corrente precedentemente pagati presso lo sportello postale con perdite di tempo notevoli e per alcune pratiche con un costo aggiuntivo dovuto al bollettino postale ulteriore per il versamento dell'Imposta Provinciale di Trascrizione.

Altra affermazione ricorrente ma priva di fondamento è quella per cui il sistema duale registro/archivio è un'anomalia italiana.

Chiarito che in Italia non è corretto parlare di "doppio archivio" dei veicoli, poiché l'uno è un registro con evidenza giuridica l'altro è un archivio contenente dati tecnici, non è assolutamente vera l'affermazione secondo la quale questo sistema duale esiste solo in Italia.

In molti Paesi latini, dove il diritto romano ha fondato le sue radici, come la Spagna ed il Portogallo, e in diversi Paesi dell'America Latina (quali Brasile, Perù e Argentina), esistono sistemi del tutto simili al PRA, assistiti da precise garanzie di tipo giuridico.

In Spagna esistono più registri di veicoli che adempiono a funzioni diverse e le relative competenze sono divise tra vari enti. In particolare, l'iscrizione dei veicoli e il cambio di titolarità vengono inseriti nel registro gestito dalla Dirección General de Tráfico (DGT), organismo autonomo del Ministero dell'Interno che si occupa, attraverso uffici provinciali e locali, anche di patenti, traffico e sicurezza stradale. 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, compresa l'iscrizione di ipoteca.

In Portogallo, analogamente a quanto previsto nel sistema italiano, esistono vari registri che si occupano di veicoli e che adempiono a funzioni diverse. L'Instituto 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 alle competenze in materia di scuole guida e rilascio di patenti. L'IMTT si occupa anche dell'emissione del Certificato di matricola, i cui dati giuridici sono desunti dall'IRN.

In base alla legislazione portoghese, infine, il sistema fiscale dei veicoli è affidato al locale Ministero delle Finanze.

In Irlanda esistono due Organizzazioni che hanno competenze nella registrazione dei veicoli: Department of Transport (struttura del Ministero dei trasporti) e Office of the Revenue Commissioners (che ha natura di Agenzia), la prima con competenze di natura tecnica e funzioni relative alle licenze di guida e la seconda con competenze di natura prevalentemente tributaria sui veicoli, le quali 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 Danimarca la registrazione dei veicoli è affidata al Registro Centrale dei veicoli a motore (Centralregisteret for motorkøretøjer). Si tratta di un registro gestito dall'amministrazione che si occupa di tasse e dogane (SKAT), un'agenzia nazionale indipendente incaricata di gestire e far rispettare le leggi fiscali. Anche in questo caso prevale l'aspetto giuridico - fiscale come avviene in Italia con il PRA rispetto a quello riferibile all'attività tecnica di immatricolazione. Esiste inoltre un ulteriore registro nel quale vengono registrati i diritti di pegno, le ipoteche, i

contratti di leasing, il sequestro o il fallimento dell'intestatario del veicolo. Si tratta del Bilbogen in Aarhus, registro centrale a livello nazionale gestito dalla Tinglysningsretten (la Corte di registrazione della proprietà, che fa parte delle Corti di giustizia danesi), nel quale è possibile effettuare visure sulla base della targa o del numero di telaio del veicolo per verificare se il mezzo è effettivamente libero da vincoli al momento della vendita. Sostanzialmente, anche in questo caso, ci si trova di fronte ad un istituto del tutto simile al PRA.

In Germania il documento di circolazione 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 (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 Brasile, dove la registrazione dei veicoli è affidata ad un organo del Departamento Nacional de Transito, 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.

In Argentina i dati della proprietà, che vengono riportati in un documento unico dei veicoli, costituiscono le risultanze del Registro Nacional de la Propiedad del Automotor Y Creditos Prendarios gestito dal Ministero della Giustizia, le cui funzioni sono pienamente speculari a quelle svolte dal PRA italiano. Differente la gestione delle targhe e delle revisioni gestite dal Ministero dei Trasporti.

Negli Stati Uniti è stato istituito NMVTIS (National Motor Vehicle Title Information System), che si aggiunge agli archivi dei singoli stati federali, progettato per proteggere i consumatori da frodi e veicoli non sicuri e per evitare la rivendita di veicoli rubati, dipendente dal Dipartimento di Giustizia Statunitense.

In Belgio, nel 2013, è stata costituita la Banque Carrefour des véhicules, anche qui allo scopo di avere certezza della proprietà e di garantire l'interoperabilità dei dati detenuti dagli archivi delle regioni federate.

L'affermazione che solo in Italia esiste questo sistema duale è priva di fondamento ma è diffusa in maniera capziosa.

All'estero non esiste un modello unico di gestione amministrativa del settore automobilistico, ma vigono sistemi differenziati, in ragione dell'estrema diversificazione dei principi giuridici e degli assetti organizzativi vigenti nei diversi Stati.

In nessun Paese l'attività di mera immatricolazione tecnica del veicolo esaurisce la totalità degli adempimenti necessari per la registrazione del veicolo.

La funzione che anche all'estero appare in ogni caso assolutamente prevalente ed assorbente rispetto ad ogni altra è quella di carattere giuridico-fiscale.

La direttiva 1999/37/CE parla della carta di circolazione e non del certificato di proprietà che non è un documento di circolazione, il grado di dematerializzazione di quest'ultimo consentirebbe nell'immediato l'integrazione nella carta di circolazione, senza vulnerare il sistema della proprietà e prevedendo la creazione di un documento diviso in due parti conforme a quanto dettato dalla direttiva. Tale sistema è già presente in Germania, Olanda, Bulgaria ed Ungheria.

In ultimo è da sottolineare che anche il presunto risparmio, 60/70 milioni di euro derivato dal passaggio delle competenze PRA dall'ACI alla MCTC, ventilato dalla spending review di Cottarelli, è fondato su affermazioni prive di qualsiasi fondamento. Infatti leggendo la relazione del gruppo di lavoro del MIT, contributo ai lavori della spending review, relazione sostanzialmente da un vizio pregiudiziale, si legge:

“Per quanto evidenziato nella breve relazioni introduttiva, l'attività di minore utilità per la collettività è senza dubbio l'iscrizione del veicolo al PRA. Infatti la finalità dell'iscrizione al PRA è circoscritta alla mera pubblicità/notizia dei diritti reali che insistono sul bene mobile.

Per contro le finalità del ANV è molto più ampia ed attiene agli interessi di tutela dell'ordine pubblico e alla sicurezza della circolazione stradale”

Si legge ancora:

“Tutte le attività che potevano essere esternalizzate lo sono state Gli operatori individuati dalla legge per assolvere a tali funzioni sono i soggetti individuati dalla legge 264/1991.”

Una esternalizzazione, quella gestita in regime di semi monopolio dagli operatori professionali delle agenzie di pratiche auto abilitate, di cui non si sottolineano i costi per l'utenza, circa 100 euro medi in più a pratica. Un sistema di agenzie messo più volte sotto l'attenzione dell'antitrust e su cui non si è mai intervenuto per una effettiva liberalizzazione del mercato.

Il documento continua poi con la messa in mobilità del personale ACI addetto al PRA: *“le 2500 unità di personale, che risulterebbero attualmente impiegate nelle 106 strutture provinciali del PRA potrebbero essere destinate in parte all'ACI stesso, in parte ad altre Amministrazioni ove sussistano carenze di organico, ivi compresa l'Amministrazione dei Trasporti che dispone ... di idonei uffici per l'espletamento dei compiti d'istituto. In conseguenza di ciò, verrebbero verosimilmente a ridursi i costi, sia di locazione, sia di gestione degli immobili attualmente deputati all'erogazione dei servizi di pubblico registro automobilistico.”*

E' chiaro che l'analisi non tiene minimamente in conto dell'autonomia economica dell'ACI, che non rappresenta un costo in quanto fuori dal bilancio consolidato dello Stato, e mai destinataria di trasferimenti da parte dell'Amministrazione Finanziaria. I costi di ACI non sono registrati nel bilancio statale, questo implicherebbe che in caso di mobilità del personale ACI, questa genererebbe nuove assunzioni e quindi nuovi costi per l'erario.

Infine la contraddizione più eclatante che mette in discussione anche il lavoro fatto dal gruppo di lavoro, infatti il documento in questione afferma: *“Una quota significativa del personale non dirigente reso disponibile potrebbe trovare utile collocazione presso gli uffici periferici della motorizzazione che presentano, come detto, notevoli carenze di organico.”*

Dove la contraddizione? Leggendo il libro di Cottarelli “La lista della spesa”, che dedica alla questione PRA – ACI – Motorizzazione un apposito paragrafo si legge: *“Tuttavia, i lavori della Revisione della spesa avevano concluso che dal passaggio alla Motorizzazione civile delle responsabilità per l’aggiornamento del PRA si ricaverebbero risparmi di circa 60-80 milioni all’anno, anche al netto dei costi di gestione relativi all’attribuzione di nuove funzioni alla Motorizzazione civile. Questa, anche sfruttando le risorse esistenti non completamente utilizzate e le economie di scala, potrebbe svolgere lo stesso servizio a un costo inferiore, con risparmi che potrebbero riflettersi in un minore onere per gli automobilisti ...”*

Delle due l’una o esiste un fabbisogno organico da ricoprire, anche con la mobilità, o esiste personale di motorizzazione che non è totalmente impiegato.

Anche Cottarelli non sembra tener conto delle peculiarità dell’ACI e della particolarità del non rappresentare un costo per la comunità, ma solo per chi utilizza il PRA, mediamente 1 volta ogni 5 anni, per un costo annuo di circa 5,5 euro, costituendo l’unico elemento pubblico calmierante rispetto al mercato dell’intermediazione.

Da sottolineare che lo schema di decreto costituirà un notevole passo indietro rispetto alla digitalizzazione e dematerializzazione documentale, oramai totale rispetto al Certificato di Proprietà, e rispetto alla moneta elettronica già presente tramite i POS degli sportelli ACI. La Motorizzazione non fornisce servizio di cassa e costringe al versamento tramite i bollettini postali delle somme dovute. Oggi sulla stessa pratica di passaggio di proprietà esiste una differenza di costo di 1,7 euro ulteriori se viene eseguita presso la motorizzazione.

Roma 25 aprile 2017

Il Coordinatore CISL FP ACI
Marco Semprini