



Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili

Audizione IX Commissione
Trasporti della Camera dei
deputati – I servizi di
Motorizzazione Civile

ing. Pasquale D'Anzi

8 Marzo 2022

Audizione IX Commissione Trasporti della Camera dei deputati

Obiettivo del documento

Obiettivo del presente documento è offrire una rappresentazione di sintesi dei principali *pain point* oggi percepiti dall'utenza della Motorizzazione Civile nell'ambito della fruizione dei servizi da questa offerti, identificando le cause sottostanti e fornendo una rappresentazione degli interventi che possono essere posti in essere per il loro superamento.

Introduzione

La Motorizzazione Civile è un'organizzazione complessa che opera nell'ambito del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibile ed in particolare all'interno del Dipartimento per la Mobilità Sostenibile, attraverso l'azione della Direzione Generale per la Motorizzazione e per i servizi ai cittadini e alle imprese in materia di trasporti e navigazione e delle quattro Direzioni Generali Territoriali che governano gli uffici dislocati in tutto il Paese.

La struttura organizzativa della Motorizzazione si caratterizza per un'ampia diffusione territoriale che risponde ad una precisa **scelta strategica di "prossimità"** delle prestazioni offerte alla propria utenza, con la copertura quasi completa delle province del territorio nazionale con una sede operativa.

La sua utenza è rappresentata da tutti i soggetti che, in forma privata o societaria, sono interessati alla proprietà o all'utilizzo (a titolo professionale o privato) di veicoli, seppure la sfera di competenza delle prestazioni erogate riguardi un perimetro di stakeholder ben più ampio costituito, ad esempio, da tutti i soggetti operanti nell'ambito di servizi di intermediazione e supporto all'utenza (es. agenzie di pratiche auto, autoscuole, officine) o che intervengono a vario titolo nel modello di servizio (es. medici abilitati alle visite per la patente, forze di Polizia, etc.)

I servizi della Motorizzazione, oltre a riflettere un'elevata complessità dettata dalla loro ampiezza in termini di gamma, numerosità delle prestazioni annualmente erogate e complessità di un quadro normativo in continua evoluzione, rappresentano un asset strategico per il Paese nella misura in cui:

- incidono su un settore, quello dell'*automotive*, che oltre ad avere un impatto diretto su aspetti delicati quali la sicurezza stradale rappresenta un valore di costi diretti e indiretti pari a circa 20 miliardi di euro l'anno;
- produce entrate per l'erario di un valore pari a circa 1 miliardo di euro all'anno a fronte di un costo di funzionamento inferiore ai 400 milioni di euro.

I numeri della Motorizzazione Civile

Struttura organizzativa *



3.000 Risorse tra dirigenti e dipendenti



98 Tra U.M.C. e sezioni, C.P.A. dislocati su tutto il territorio nazionale

Contesto operativo



40 mln
Titolari di patenti

50 mln

Di veicoli circolanti



200 mila

Stakeholder professionali

Distribuiti tra **costruttori** di veicoli, **OFFICINE** di revisione, agenzie di pratiche auto, AUTOSCUOLE, società di **trasporto collettivo**, passeggeri, società di TRASPORTO MERCI, **medici** abilitati alla conferma di validità delle patenti

Servizi erogati * (base annua)



15 mln
Revisioni effettuate

Nuove emissioni, rinnovi/duplicati:



11 mln

Carte di circolazione



7 mln

Patenti

50 mln



Di transazioni associate ai **diritti di Motorizzazione**, alle **imposte di bollo** e agli **altri corrispettivi** per un **VALORE** di

1 mld €



+ di 300 k/€ per dipendente

*Il computo non considera i valori legati agli uffici gestiti regionalmente

Aree di criticità riscontrate dall'utenza della Motorizzazione

Gli utenti della Motorizzazione Civile lamentano oggi livelli di performance non sempre in linea con le proprie aspettative, ormai dettate anche dall'abitudine alla fruizione di modelli di servizio evoluti e digitali (cd. *smart*), non necessariamente maturate nell'ambito del solo comparto pubblico.

Uno dei principali *pain point* è rappresentato dalle tempistiche necessarie all'ottenimento delle prestazioni richieste, tema particolarmente sensibile date le ripercussioni dirette sulla libertà di circolazione di persone e mezzi e, in sintesi, sulla vita privata e sul business di cittadini e imprese.

Ad esempio, con riferimento alle patenti, che rappresentano circa il 20% della domanda complessiva delle prestazioni della Motorizzazione, i tempi per la prenotazione di un esame di guida teorico, esclusa la preparazione dello studente, possono arrivare in alcune province anche a oltre 100 giorni. Lo stesso dato può peggiorare con riferimento alla prenotazione degli esami di guida, per cui si registrano tempi di attesa con picchi fino a 180 giorni. Tale condizione è piuttosto generalizzata su tutto il territorio, tuttavia sussistono anche realtà virtuose in cui i tempi sono significativamente più bassi, con 15 giorni per la prenotazione di un esame teorico e altrettanti per fissare la data della prova di guida, rendendo evidente un importante tema legato alla **capacità di offrire livelli di servizio uniformi su tutto il territorio nazionale**, che vede allo stato attuale la popolazione servita da alcuni uffici fortemente penalizzata.

Risulta evidente come l'emergenza epidemiologica da COVID-19, che ha imposto la necessità di attuare misure volte a limitare il numero di dipendenti/utenti presenti presso gli uffici e prorogare nel tempo alcuni adempimenti (es. rinnovo patenti e revisioni) concentrando gli stessi in un momento successivo, abbia contribuito in modo determinante al peggioramento di tale situazione, se si considerano ad esempio i valori massimi pre-pandemia di prenotazione degli esami di teoria e di guida che si attestavano rispettivamente a 90 e 120 giorni.

In presenza di un'esigenza, l'impossibilità di recarsi fisicamente presso gli sportelli e l'indisponibilità di un canale di assistenza centralizzato dedicato, hanno spinto l'utenza a ricercare sempre più un contatto diretto con gli uffici di riferimento, scontrandosi tuttavia con la difficoltà/impossibilità di comunicare con gli stessi.

Le modalità di interazione con gli uffici di riferimento sono anche per questo oggi più complesse, con tempi di apertura al pubblico spesso non considerati adeguati dall'utenza, che lamenta un'esperienza complessiva di servizio migliorabile, dettata anche talvolta dal mancato ammodernamento degli edifici che ospitano gli uffici aperti al pubblico.

Cause sottostanti ai problemi percepiti dall'utenza

Al netto degli aspetti congiunturali legati alla pandemia, le criticità percepite dall'utenza sono determinate dall'effetto combinato di diverse cause di natura strutturale, quali in particolare:

- la **progressiva riduzione degli organici** e la conseguente perdita di competenze chiave;
- la **distribuzione non ottimale delle risorse sul territorio** e la loro limitata fungibilità;

- il ricorso a **modelli di lavoro tradizionali**;
- **l'obsolescenza dell'infrastruttura tecnologica** e un sistema interno di trasferimento dell'innovazione non efficace.

Progressiva riduzione degli organici e conseguente perdita di competenze chiave

La domanda dei servizi di Motorizzazione è sostanzialmente stabile in termini di volumi e composizione e per natura poco "elastica", dipendendo principalmente dalla popolazione e dal numero di veicoli presenti in un dato territorio. A tal proposito, basti considerare che sia per i titoli di guida che per i servizi sui veicoli gli adempimenti sono spesso legati a scadenze predefinite (es. tempistiche per lo svolgimento delle revisioni o per il rinnovo dei documenti) e, inoltre, tali prestazioni sono competenze esclusive della Motorizzazione.

Negli ultimi 20 anni il personale della Motorizzazione Civile ha subito un sostanziale dimezzamento principalmente a seguito del pensionamento dei propri dipendenti. Questo ha comportato, a parità di domanda, una riduzione sostanziale della capacità produttiva e, contestualmente, una significativa perdita di know how su tutto il territorio.

Inoltre, **l'elevata età media dei dipendenti**, circa 55 anni a livello nazionale con picchi di 61 anni nel singolo ufficio territoriale, comporta nel prossimo lustro un'ulteriore potenziale contrazione dell'attuale organico, per un valore complessivo stimato intorno al 20%.

Risulta evidente come questo fenomeno incida in modo diretto sui livelli di servizio esprimibili dalla Motorizzazione in termini di tempi e qualità delle prestazioni rese ma è altrettanto importante sottolineare come, anche dal punto di vista interno, la situazione per i dipendenti stessi risulti essere fortemente peggiorata, dovendo affrontare carichi di lavoro in costante crescita.

Distribuzione non ottimale delle risorse sul territorio e limitata fungibilità

La distribuzione del personale sul territorio, determinatasi nel tempo a fronte delle dinamiche di *turnover* e cristallizzata dalla difficoltà di operare con efficaci politiche di mobilitazione strutturale della forza lavoro tra gli uffici, non risulta coerente con il bacino di utenza gestito. Si passa, ad esempio, dai **2,9 dipendenti per ogni 100.000** utenti potenziali serviti **dall'ufficio di Napoli**, ai 19,4 dell'ufficio di Isernia (media nazionale 7,5), implicando carichi di lavoro non equamente distribuiti, con uffici che si trovano a dover affrontare strutturalmente volumi di domanda elevati rispetto al proprio dimensionamento.

Inoltre, in ragione della caratteristica intrinseca di un settore specializzato come quello in cui opera la Motorizzazione, **le figure professionali** coinvolte nell'erogazione di alcuni servizi strategici, quali ad esempio **gli esami per patenti e le revisioni** (presso UMC), che rappresentano circa un quarto della domanda complessiva, **non sono fungibili** in quanto devono rispondere a precisi requisiti di competenza, spesso sanciti dalla disponibilità di adeguate abilitazioni.

Esaminatori e tecnici, come del resto il complesso dei dipendenti di Motorizzazione, non sono oggi equamente distribuiti tra gli uffici, si passa dagli **1,6 esaminatori per 100.000 abitanti** di **Como** agli **11,8 di Vercelli**, configurando negli uffici più sguarniti colli di bottiglia che, ove non

gestiti attraverso il **meccanismo delle trasferte**, comunque rappresenta un costo per l'Amministrazione, incidono sui tempi di attesa esposti agli utenti per le prenotazioni delle relative prestazioni.

È importante ricordare inoltre che situazioni di **sotto-dimensionamento del personale** all'interno degli uffici **non permettono di porre in essere quelle politiche di rotazione** delle risorse impegnate nell'erogazione dei servizi all'utenza, utili a **mitigare i rischi** derivanti dalla potenziale instaurazione di **rapporti di interesse** tra dipendenti e cittadini/operatori professionali.

Utilizzo di modelli di lavoro tradizionali

La Motorizzazione conta quasi 100 uffici, dislocati su tutto il territorio nazionale. Ognuno di questi eroga sia attività di front end, attraverso gli sportelli aperti ai cittadini e agli operatori professionali, che attività di back end, riferibili alle istruttorie e alle lavorazioni delle pratiche stesse.

Le richieste di servizio presentate presso un ufficio sono lavorate dal medesimo ufficio, al netto di particolari casi che prevedono gestioni centralizzate.

Alla luce della distribuzione delle risorse e delle competenze sul territorio già discussa, tale paradigma comporta evidenti **limiti nella capacità di attivare soluzioni volte a redistribuire i carichi di lavoro**. Le attuali prassi scontano, tra l'altro, **modalità di acquisizione della documentazione necessaria ad attivare le prestazioni ancora in larga misura cartacee** che prevedono la consegna sistematica presso gli sportelli della documentazione in originale, anche quando anticipata in modalità digitale.

Tale modello di servizio vincola cittadini e operatori professionali a presentarsi fisicamente presso gli uffici per finalizzare le richieste di servizio, imponendo conseguentemente un **forte impegno di tutta la struttura sui front end**. Ciò determina, inoltre, modalità di lavoro che affrontano le inefficienze tipiche della "gestione della carta" rispetto ai tempi di movimentazione dei fascicoli, alla velocità dei controlli documentali, all'archiviazione delle informazioni e alla fruibilità e successivo recupero delle stesse, con impatti negativi sull'efficienza produttiva.

Anche in questo caso è opportuno segnalare come il fisiologico legame tra l'utenza e l'ufficio di riferimento che gestisce gli esiti delle relative richieste, specialmente per l'utenza professionale, possa configurare una fattispecie di rischio rispetto all'imparzialità nelle valutazioni.

Obsolescenza dell'infrastruttura tecnologica e sistema interno di trasferimento dell'innovazione non efficace

Negli ultimi 20 anni, la continua riduzione del personale **ha spinto l'Amministrazione a sviluppare e arricchire di funzionalità il centro elaborazione dati** per offrire quante più soluzioni possibili in grado di supportare, rispetto ai servizi in ambito, i propri dipendenti, ma anche gli operatori professionali e i cittadini. Tuttavia, l'apparato tecnologico oggi disponibile, alla luce della crescita esponenziale di servizi digitali, rispetto ai quali deve garantire continuità di un servizio pubblico (per una media di 30.000 utenti collegati al giorno e picchi di 12 milioni di

transazioni), non risulta sempre in linea con le esigenze di storage, di flessibilità della capacità computazionale e connettività.

Inoltre, la sostanziale autonomia gestionale delle diverse Direzioni Generali Territoriali non ha favorito la diffusione e il riuso di soluzioni innovative trasversali in grado di velocizzare e standardizzare l'operatività e rendere facilmente disponibili informazioni utili a rafforzare l'*accountability* a tutti i livelli.

Le leve di intervento e le azioni già identificate

Negli ultimi 2 anni la Direzione Generale per la Motorizzazione e per i servizi ai cittadini e alle imprese in materia di trasporti e navigazione ha attivato alcune importanti iniziative, oggi a diversi stadi di maturità, volte a contrastare la difficile situazione produttiva in cui versa la Motorizzazione, intervenendo su processi ritenuti strategici, nella misura in cui altamente richiesti dall'utenza o perché direttamente collegati al rispetto della normativa e degli indirizzi forniti dal Governo alla luce dell'emergenza sanitaria.

Si fa riferimento, tra le altre, alle iniziative in tema di gestione:

- delle pratiche di Documento Unico (con l'unificazione della carta di circolazione e del certificato di proprietà e la possibilità di trasmissione telematica delle correlate richieste da parte degli sportelli telematici dell'automobilista e con il necessario corredo di upgrade dello storage, della capacità computazionale, della connettività);
- degli esami delle patenti (attraverso la riduzione del tempo di gestione degli esami teorici, il riconoscimento automatico dei candidati mediante verifica di dati biometrici, la possibilità di gestire in modalità remota gli esami di teoria e probabilmente, in futuro, anche le prove di guida);
- degli accessi agli uffici (attraverso l'impostazione di un sistema di gestione delle prenotazioni degli appuntamenti a sportello utile tra le altre cose ad attivare verifiche preliminari della completezza e della correttezza della documentazione in formato digitale);
- delle revisioni dei mezzi pesanti (fino ad oggi ad esclusivo appannaggio dei tecnici dell'Amministrazione e oggi - con DM 446/21 e DD 40/22 - aperti a centri esterni e ispettori autorizzati), che permetterà di sollevare i dipendenti dalla gestione operativa della funzione riallocando gli stessi verso attività professionalizzate ad alto valore aggiunto, quali ad esempio quelle di vigilanza e controllo dell'operato delle officine e degli ispettori autorizzati.

Con riferimento all'ultimo punto si evidenzia inoltre che, poiché i dipendenti abilitati ad effettuare attività di revisione sono spesso abilitati anche allo svolgimento degli esami per la patente, l'esternalizzazione di tale attività favorirà in modo naturale il superamento o meglio la mitigazione delle carenze di personale specializzato su un servizio strategico (quello degli esami di patente).

Data l'eterogeneità e la natura strutturale delle cause che oggi incidono sui livelli di servizio resi all'utenza, è tuttavia possibile affermare l'impossibilità di risolvere le stesse in modo definitivo attraverso interventi singoli e/o di breve periodo.

Al fine di garantire anche nel prossimo futuro la continuità del servizio, il mantenimento di adeguati standard qualitativi e la tempestività delle prestazioni, nonché la liceità dell'azione della Motorizzazione, si ritiene necessaria e non procrastinabile l'attivazione di un Programma organico di interventi che, pur agendo su questioni di natura contingente per ottenere benefici immediati, siano volti a ridefinire strutturalmente il modello operativo in uso.

A tal proposito si identificano preliminarmente **due leve di intervento**, aventi diversi gradi di autonomia rispetto alla Direzione Generale per la Motorizzazione e alle Direzioni Generali Territoriali:

- rinnovamento del modello di servizio e degli strumenti di governo delle performance;
- integrazione di risorse con adeguate competenze.

Rinnovamento del modello di servizio e degli strumenti di governo delle performance

La Motorizzazione e i suoi dipendenti hanno oggi raggiunto **livelli di produttività molto elevati**, agendo nel tempo su tutte le direttrici di efficientamento disponibili, garantendo continuità di servizio anche a fronte di tutte le perturbazioni affrontate.

Tuttavia, la necessità di migliorare ulteriormente la capacità di risposta all'utenza, dettata dal mutato contesto operativo e dalle prospettive di ulteriore contrazione del personale disponibile, impongono la necessità di identificare un approccio di intervento in grado di agire su scale di ottimizzazione non marginali, assicurando al contempo elevati standard qualitativi.

In prima analisi si rileva pertanto la necessità di attuare una **rivisitazione del modello di servizio all'utenza**, intervenendo sia sulle **modalità di interazione con l'utenza** che su quelle di **lavorazione delle richieste di servizio** da questa avanzate.

È quindi necessario agire attraverso soluzioni che coralmemente siano in grado di rimuovere per quanto possibile i vincoli che non permettono il pieno sfruttamento degli asset disponibili, che riescano a migliorare ulteriormente la produttività degli stessi e che trasferiscano sugli altri stakeholder di settore parte dell'operatività attualmente nel perimetro della Motorizzazione.

Tra le possibili soluzioni attuabili si rilevano ad esempio:

- l'adozione di modelli di produzione in grado di **"trasferire il lavoro" laddove vi sia più capacità produttiva**, senza il contestuale spostamento delle risorse, adottando ove necessario, meccanismi di **mutualità tra gli uffici** attivabili alternativamente secondo logiche strutturali o contingenti;
- la **creazione di poli di produzione per filiere** (ovvero famiglie di servizi), che possano fare leva sull'elevata specializzazione per ottenere economie di scala agendo in logica di *shared service*;

- la progressiva **standardizzazione delle procedure e delle modalità di lavoro**, attraverso la sistematizzazione e il riuso delle *best practice* esistenti;
- **l'ottimizzazione dei processi produttivi interni**, con riferimento sia a quelli diretti verso l'utenza, che a quelli di gestione dei singoli uffici;
- sfruttamento della tecnologia per ottenere una **gestione full digital** ed automatizzare le attività di controllo replicabili in logica massiva secondo regole predefinite;
- il **trasferimento sugli altri stakeholder di settore di parte dell'operatività attualmente nel perimetro della Motorizzazione**, facendo leva sulle relazioni già privilegiate oggi esistenti con gli operatori professionali e, in particolare, con gli Sportelli Telematici dell'Automobilista.

La revisione del modello di servizio dovrà inoltre essere accompagnata da **interventi volti ad assicurare nel tempo l'effettivo mantenimento dei nuovi standard** e abilitare la convergenza continua dei comportamenti sul territorio rispetto alle modalità operative definite. Si fa riferimento in particolare a:

- **l'implementazione di modelli di performance management**, in grado di qualificare al meglio gli obiettivi di ogni struttura, monitorare tempestivamente i fenomeni sul territorio e migliorare conseguentemente *l'accountability* e la *governance* a tutti i livelli, compresa la capacità di mobilitazione della capacità produttiva disponibile;
- la **rimodulazione delle modalità di interrelazione tra le strutture centrali e periferiche** attivando ove possibile, strumenti centralizzati di supporto a tutta la rete.

I principali vantaggi indotti dall'attuazione dei suddetti interventi sono riconducibili alle seguenti fattispecie:

- **riequilibrio dei carichi di lavoro sul territorio** e flessibilizzazione dei profili specializzati disponibili, con conseguente **armonizzazione dei livelli di servizio offerti a tutta l'utenza in termini di tempi di risposta per l'evasione delle richieste** (abbattimento dei picchi);
- **mitigazione del rischio di insorgenza di rapporti di interesse**, attraverso la rottura del legame tra gli stakeholder di un territorio e gli uffici incaricati della lavorazione delle relative pratiche;
- **riduzione dei tempi medi di lavorazione delle singole pratiche** e liberazione di risorse per attività ad alto valore aggiunto;
- **riduzione dei costi di gestione della carta**;
- **standardizzazione della qualità del servizio all'utenza su tutto il territorio nazionale**, e potenziale riduzione di eventuali errori nella gestione delle prestazioni richieste.

Integrazione di risorse con adeguate competenze

Lo sfruttamento delle leve identificate di rinnovamento del modello di servizio e di rafforzamento degli strumenti di governo delle performance è fondamentale per mettere in condizione la Motorizzazione di operare al massimo del proprio potenziale.

Risulta evidente come tali interventi non possano però garantire la propria efficacia, laddove non vi fosse una **adeguata copertura del fabbisogno di risorse e competenze in grado di gestire efficacemente la macchina operativa.**

Inoltre, se è vero che l'attuazione degli interventi ipotizzati potrà apportare benefici sistemici rilevanti, la **complessità e la portata dei cambiamenti proposti non potranno essere raggiunti se non nel medio periodo, con effetti che nel breve non saranno sufficienti a coprire tutte le aree di criticità percepite dall'utenza** e, internamente, da tutto il comparto produttivo della Motorizzazione stessa.

L'inserimento di un numero adeguato di nuove risorse qualificate rispetto ai fabbisogni specifici della Motorizzazione risulta quindi un fattore di successo tanto critico quanto urgente nella misura in cui è funzionale a:

- garantire la **continuità di servizio** su tutto il territorio nazionale, anche con riferimento agli uffici che, per effetto delle dinamiche di pensionamento, avranno nel prossimo futuro un numero di risorse tale da non poter più assicurare l'apertura al pubblico;
- garantire un adeguato **trasferimento del know how** dalle risorse in uscita, mitigando il concreto rischio di perdita dello stesso;
- **evitare l'ulteriore decadimento dei livelli di servizio** offerti all'utenza e un aumento della pressione sulla struttura oggi esistente;
- **facilitare il percorso di transizione al nuovo modello di servizio**, per il quale dovranno essere attivate risorse aggiuntive rispetto a quelle richieste dalla mera gestione corrente, ove risulteranno asset strategici, tra gli altri, le **competenze digitali e la prontezza al cambiamento.**

