



Automobile Club d'Italia

Audizione ACI presso la IX Commissione Trasporti della Camera

Audizione informale nell'ambito della discussione delle risoluzioni 7-00092 Caroppo, 7-00103 Pastorella, 7-00104 Maccanti, 7-00108 Gaetana Russo, 7-00110 Iaria e 7-00116 Ghirra, recanti iniziative in materia di conseguimento della patente di guida, di documento unico di circolazione, di uffici della motorizzazione civile e di revisione dei veicoli pesanti

27 giugno 2023

L'ACI ringrazia la Commissione per l'opportunità offerta dall'invito alla presente audizione informale sulle Risoluzioni abbinate, riguardanti prevalentemente attività e competenze degli Uffici della Motorizzazione presso il MIT.

Di più diretto interesse per l'Ente è la Risoluzione n. 7-00103 presentata dall'On. Pastorella per i suoi riflessi sulle competenze in materia di gestione del PRA attribuite all'ACI.

Di seguito alcune osservazioni sui passaggi più significativi della predetta Risoluzione.

.....il rilascio del documento attualmente non è gestito ancora da un unico ente o un'unica agenzia, in quanto il Pubblico registro automobilistico (PRA) continua ad essere sotto la responsabilità dell'ACI.....

Il documento unico di circolazione e di proprietà del veicolo, introdotto dal decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 98, costituisce una precisa scelta del Legislatore che, come emerge dai lavori preparatori all'emanazione del citato decreto, ha optato per la realizzazione di un'unica modalità di archiviazione dei dati tecnici e giuridici che confluiscono nel documento unico.

La diversa tipologia di dati corrisponde a distinte finalità cui gli stessi risultano preordinati; da un lato le informazioni di carattere tecnico raccolte nell'archivio nazionale dei veicoli – ANV, gestito dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, che hanno lo scopo di garantire l'idoneità del veicolo sotto il profilo della circolazione secondo i criteri di sicurezza previsti dalla normativa nazionale e europea, dall'altro le informazioni di natura giuridica annotate nel PRA, riguardanti la proprietà dei veicoli qualificati dall'articolo 2683 del Codice Civile come "beni mobili registrati" (autoveicoli, motoveicoli, rimorchi > 3,5 tonn.).

Il PRA assolve pertanto alla funzione di pubblicità dichiarativa delle vicende giuridico-patrimoniali dei veicoli soggetti ad iscrizione; con riferimento a taluni diritti reali, quali le ipoteche, l'annotazione nel PRA assume addirittura valore costitutivo dello stesso diritto, che non sorge finché non debitamente trascritto nel registro.

Il processo di registrazione della proprietà nel PRA, che opera secondo le regole dei registri immobiliari, è quindi un procedimento complesso che implica l'acquisizione e l'esame di atti giuridici e valutazioni di merito rispetto ad ogni singola richiesta di iscrizione/annotazione nel registro e presuppone, quindi, specifiche competenze giuridiche in materia che nel corso degli anni i funzionari dell'ACI hanno acquisito.

Le attività di competenza degli Uffici della Motorizzazione Civile sono invece volte a certificare l'idoneità del veicolo alla circolazione.

Tali differenze emergono anche dall'art. 1, comma 2, del D. lgs. n. 98/2017, di cui si riporta di seguito il testo:

“ 2. Nella carta di circolazione di cui al comma 1, di seguito denominata «documento unico», sono annotati:

- a) *i dati tecnici del veicolo;*
- b) *i dati di intestazione del veicolo, di cui agli [articoli 91,93](#) e [94 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285](#);*
- c) ***i dati validati dal Pubblico registro automobilistico, di seguito PRA, relativi alla situazione giuridico-patrimoniale del veicolo;***
- d) *i dati relativi alla cessazione del veicolo dalla circolazione conseguente alla sua demolizione o alla sua definitiva esportazione all'estero.*

3. Nel documento unico sono, altresì, annotati i dati relativi alla sussistenza di privilegi e ipoteche, di provvedimenti amministrativi e giudiziari che incidono sulla proprietà e sulla disponibilità del veicolo, annotati presso il PRA, nonché di provvedimenti di fermo amministrativo, con le modalità, anche telematiche, previste con decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, di concerto con il Ministero della Giustizia, da adottarsi entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto”.

Coerentemente a quanto previsto dall'art. 8, comma 1, lettera d), della legge delega 7 agosto 2015, n. 124, che aveva subordinato l'istituzione di una nuova agenzia presso il MIT o il trasferimento delle funzioni di competenza del PRA allo stesso Ministero ad una preventiva verifica circa la relativa sostenibilità organizzativa ed economica, si è ritenuto quindi opportuno procedere alla razionalizzazione del settore unicamente attraverso il potenziamento dell'integrazione tra i due sistemi informativi, ferme restando le rispettive competenze delle due Amministrazioni interessate e la gestione del PRA in capo all'ACI.

La gestione del PRA da parte dell'ACI costituisce infatti un vantaggio per lo Stato sotto il profilo economico dal momento che ACI, Ente pubblico non economico, classificato ai sensi della legge n. 70/1975 (cd. legge sul parastato) tra gli enti preposti a servizi di interesse generale, provvede alla tenuta del PRA attraverso la riscossione degli emolumenti corrisposti da coloro che materialmente richiedono l'iscrizione/trascrizione nel predetto registro.

E' da evidenziare che gli emolumenti in parola non soltanto sono destinati a coprire la gestione ordinaria del PRA ma anche gli investimenti che l'Ente sostiene in termini di infrastrutture informatiche, sviluppo degli applicativi e politiche di cyber security a tutela dei dati degli automobilisti italiani.

L'ACI pertanto non grava sul bilancio dello Stato e sulla fiscalità generale non essendo destinatario di trasferimenti a carico della finanza pubblica. Per questo motivo 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.

Si evidenzia, inoltre, che **ACI, gestisce per conto delle Province, a titolo totalmente gratuito, la riscossione, il riversamento, il controllo e la contabilizzazione dell'Imposta Provinciale di Trascrizione (IPT).**

I servizi connessi alla gestione del PRA vengono infine erogati direttamente all'utenza attraverso gli sportelli aperti al pubblico e dislocati presso i 105 Uffici dell'ACI distribuiti sul territorio nazionale, ovvero agli studi di consulenza automobilistica mediante l'attività di convalida delle pratiche, consistente nel controllo, per ogni singola pratica, della correttezza e completezza della documentazione sotto il profilo giuridico – formale nonché sotto il profilo della correttezza degli importi corrisposti.

....per svolgere attività svolte ormai anche dalla Motorizzazione il PRA chiede agli italiani 27 euro per ogni operazione, a cui bisogna aggiungere tra i 32 e i 48 euro di imposte di bollo sulla vendita di ogni auto;

Occorre precisare che gli emolumenti dovuti per il servizio di registrazione che il PRA effettua su richiesta della parte sono stati fissati, come previsto dalla legge di istituto, con Decreto del Ministero delle Finanze il cui ultimo aggiornamento risale al 2013.

Peraltro non tutte le operazioni sono soggette all'emolumento di 27,00 euro, ma vi sono molte operazioni (ad es. le radiazioni) per le quali è previsto un emolumento ridotto di 13,50 euro; per altre, come ad esempio quelle previste a favore dei soggetti disabili e le formalità di perdita e rientro in possesso del veicolo, sono previste esenzioni totali dal versamento dell'emolumento.

Si evidenzia inoltre che la rimodulazione delle tariffe, ormai avvenuta 10 anni fa, ha consentito ad ACI di dare concretamente seguito alla disposizione che prevedeva la riscossione dell'IPT senza oneri a carico delle Province, titolari del tributo, introdotta con D. lgs. n. 68/2011. Infatti, prima dell'entrata in vigore della sopra menzionata norma, ACI percepiva un compenso per la gestione dell'IPT.

Per quanto riguarda invece i costi (32,00 e 48,00 euro) dell'imposta di bollo, occorre evidenziare che tale imposta è statale e viene riscossa dalla Motorizzazione.

Gli attuali importi dell'imposta di bollo dovuta sulle pratiche automobilistiche sono conformi all'art.2, comma 2, del D. Lgs. n. 98/2017, che ha espressamente previsto che l'importo dell'imposta di bollo unificata, introdotta a seguito dell'entrata in vigore del DU deve assicurare *“i medesimi effetti finanziari previsti a legislazione vigente, senza impatti negativi sui saldi di bilancio”*. Sostanzialmente gli importi dell'imposta di bollo, determinati a seguito dell'entrata in vigore della normativa sul DU, hanno dovuto necessariamente tenere conto delle tariffe applicate in precedenza.

Dal costo complessivo di una pratica, costituito in generale da imposta di bollo (32 o 48 euro), emolumenti PRA (27/13,50 euro), diritti DT (10,20 euro) e IPT (costo medio calcolato pari a euro 334,36), emerge chiaramente che gli emolumenti PRA hanno un'incidenza molto marginale rispetto al consistente versamento dell'IPT e all'imposta di bollo.

Si tratta in ogni caso di una spesa che viene sostenuta mediamente ogni 5 anni, periodo corrispondente al tempo medio di sostituzione del mezzo da parte degli automobilisti e che grava in misura estremamente ridotta rispetto al costo di acquisto di una autovettura che, in media, ammonta a € 26.000 circa (con un incremento del 44% circa negli ultimi 10 anni).

..... *impegna il Governo: ad adottare le iniziative di competenza necessarie per la riorganizzazione del comparto, al fine di eliminare le competenze ridondanti e ridurre i costi connessi alla gestione dei dati relativi alla proprietà e alla circolazione dei veicoli, valutandone l'integrazione sotto le competenze della motorizzazione civile e generando significativi risparmi per l'utenza; a valutare l'opportunità di adottare iniziative per ricondurre sotto a un'unica agenzia (o ad un'altra struttura sottoposta alla vigilanza del Ministero dei trasporti e delle infrastrutture) la custodia delle informazioni e il rilascio del DU di autoveicoli, motoveicoli e rimorchi;*

Da quanto sopra esposto è di tutta evidenza che l'attività demandata al PRA, in quanto volta a garantire e tutelare i diritti dei cittadini in ordine alle vicende giuridiche del veicolo, non può essere qualificata come competenza "ridondante".

Il settore, peraltro, è stato oggetto di una completa riforma introdotta dal citato decreto legislativo n. 98/2017 che già contempla:

- la costituzione e l'aggiornamento costante ed in tempo reale dell'ANV, nel quale confluiscono sia i dati tecnici relativi ai veicoli sia quelli di carattere giuridico-patrimoniale asseverati dal PRA, secondo le previsioni del codice civile e della legge speciale;
- la completa digitalizzazione delle procedure di immatricolazione e di registrazione della proprietà dei veicoli, unificate in un solo processo che prende le mosse dalla presentazione di un'unica istanza al MIT da parte del cittadino, anche per il tramite degli studi di consulenza automobilistica;
- l'emissione di un unico documento del veicolo in luogo dei due in precedenza previsti;
- l'attribuzione allo stesso MIT, in ragione delle competenze ad esso attribuite, della funzione di vigilanza sul PRA gestito da ACI, in aggiunta a quella già prevista in capo al Ministero della Giustizia in considerazione della rilevanza giuridica e della funzione svolta dall'istituto, assimilabile a quella dei registri immobiliari.

Realizzare questo complesso impianto ha comportato in questi anni grandi sforzi organizzativi ed altrettanti rilevanti impegni in termini di revisione delle procedure e di

adeguamento dei software, di riorganizzazione degli uffici nonché di superamento di talune difficoltà che la stessa formulazione del d.lgs. n. 98/2017 ha posto sul percorso di attuazione demandato al MIT e all'ACI.

Impegno che si è sviluppato in piena armonia e con livelli di massima collaborazione e integrazione con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e che peraltro deve considerarsi non ancora concluso, posto che proseguono, in stretta e positiva collaborazione istituzionale, sia lo sviluppo del processo di consolidamento del nuovo sistema, entrato a regime il 1° ottobre 2021, sia le misure di costante affinamento delle procedure a beneficio degli utenti singoli e professionali.

La dimensione del servizio reso alla collettività, che dimostra la validità del sistema introdotto dal D.Lgs. 98/2017, anche grazie alla fattiva collaborazione instaurata tra l'Automobile Club Italia ed il MIT e tra le predette Amministrazioni e le associazioni rappresentative del settore automotive, è testimoniata dai 25.550.000 DU emessi sino ad oggi con una media giornaliera di 42.000 DU e con picchi fino a 57.000.

Sostituire, come ipotizza la Risoluzione, questo nuovo e complesso impianto con una riorganizzazione radicale, incentrata sostanzialmente sulla costituzione di una nuova agenzia di settore o comunque di un nuovo organismo sottoposto alla vigilanza del MIT, significherebbe non solo vanificare quanto realizzato in questi anni di intenso sforzo operativo congiunto, ma anche perdere gli ingenti investimenti effettuati da entrambe le amministrazioni per assicurare l'attuazione del dettato legislativo.

Né sembra ravvisabile alcun concreto beneficio dall'operazione che intenderebbe di fatto raggiungere obiettivi di digitalizzazione, semplificazione ed univoca gestione dell'archivio già oggi pienamente realizzati nell'ambito del progetto del documento unico.

Non può non evidenziarsi inoltre che la riproposizione di ipotesi di pesanti interventi organizzativi che incidono sulle attuali competenze riferite al PRA finirebbero per avere conseguenze gravi, se non esiziali, per l'ACI, con inevitabile forte disequilibrio della sua gestione e riflessi occupazionali negativi per migliaia di dipendenti pubblici, i cui costi, come già evidenziato, l'ACI sostiene oggi autonomamente con le proprie esclusive risorse, non disponendo di finanziamenti strutturali a carico della finanza pubblica.

Di detti rilevanti oneri del personale, nel caso dell'intervento ipotizzato, dovrebbe ovviamente farsi carico, al posto dell'ACI, il bilancio statale.

Non possono essere infine sottaciuti i rischi che l'accoglimento di questa parte della risoluzione determinerebbe per la certezza e l'integrità del gettito fiscale attualmente assicurato dal PRA.

Il PRA è infatti oggi, per legge, il principale ruolo dei contribuenti tenuti al pagamento della tassa automobilistica regionale.

Il relativo gettito, di competenza delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano, è quantificabile in oltre 4,7 miliardi di euro per il 2022, sulla scorta dei dati ad oggi disponibili.

Nel 2022 gli Uffici territoriali dell'ACI hanno garantito inoltre alle Province un gettito pari ad oltre 1,58 miliardi di euro a titolo di riscossione dell'Imposta provinciale di trascrizione – IPT.

Per quanto riguarda le ulteriori Risoluzioni presentate:

- si concorda con l'indirizzo di adottare ogni utile iniziativa per rafforzare il sistema dell'educazione stradale, nonché della formazione dei conducenti nell'ottica di una sempre maggiore sicurezza stradale. A tal fine l'ACI è disponibile a fornire il proprio contributo, considerato che l'educazione stradale e la formazione alla mobilità sicura e sostenibile sono finalità istituzionali pubbliche previste dallo Statuto dell'Ente.
- si conviene con le tematiche di approfondimento proposte per la formazione teorica ai fini conseguimento della patente di guida (Risoluzioni 7-00092 Caroppo, 7-00108 Gaetana Russo, 7-00110 Iaria), che, tra l'altro, si pongono in linea di continuità con l'offerta formativa che l'ACI svolge da tempo nelle scuole in collaborazione con il Ministero dell'Istruzione, e con i percorsi specialistici di formazione dei neo- patentati erogati attraverso la rete di autoscuole aderenti all'iniziativa "Ready2Go", nell'ambito della quale vengono già affrontati molti degli approfondimenti tematici oggetto delle risoluzioni.
- si concorda con l'importanza di avviare ogni utile iniziativa volta a contenere ulteriormente l'uso degli smartphone durante la guida, trattandosi di uno dei principali fattori di distrazione e tra le più importanti cause di incidentalità specie tra i giovani.
- appare condivisibile l'esigenza di un rafforzamento organizzativo della Motorizzazione civile, attesa la rilevanza delle funzioni istituzionali dalla stessa espletate ai fini della sicurezza della circolazione stradale e della regolamentazione del settore.

E' auspicabile che molte di queste tematiche possano trovare idonea soluzione nelle iniziative di revisione del Codice della Strada promosse dal Governo.