Numero 00877/2017 e data 11/04/2017 Spedizione

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

Consiglio di Stato

Adunanza della Commissione speciale del 28 marzo 2017

NUMERO AFFARE 00424/2017

OGGETTO:

Ministero della funzione pubblica.

Schema di decreto legislativo recante disposizioni relative alla "*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*"

LA SEZIONE

Vista la richiesta n. ULM FP 000368 P del 28 febbraio 2017, con la quale la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ufficio legislativo del Ministro per la semplificazione e la Pubblica Amministrazione ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto.

Visto il decreto del Presidente del Consiglio di Stato, 7 marzo 2017, n. 35, di nomina della Commissione speciale per l'affare in epigrafe indicato.

Considerato che, nell'adunanza del 28 marzo 2017, presente anche il presidente aggiunto Carlo Deodato, la Commissione speciale ha esaminato gli atti e uditi i relatori, consiglieri Giulio Veltri e Antimo Prosperi;

PREMESSO E CONSIDERATO:

L'Ufficio legislativo del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione ha trasmesso, ai fini dell'acquisizione del prescritto parere, lo schema di decreto legislativo recante disposizioni relative alla "R*azionalizzazione 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*", approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri il 23 febbraio u.s.

1. I contenuti dell'articolato

L'articolato prevede l'introduzione, a decorrere dal 1° luglio 2018, del "*documento unico di circolazione e di proprietà degli autoveicoli*", in sostanza costituito dall'incorporazione nella carta di circolazione, delle informazioni contenute nel certificato di proprietà, con attribuzione del rilascio al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (art. 1), secondo una procedura che prevede:

a) l'utilizzo di un modello standard da parte dell'utente;

b) la presentazione dello stesso presso lo Sportello telematico dell'automobilista (STA) o presso il competente Ufficio Motorizzazione Civile (UMC);

c) la corresponsione, per il rilascio e l'aggiornamento del documento unico di circolazione, di una tariffa unica e dell'imposta di bollo unificata;

d) la trasmissione per via telematica, da parte degli STA e degli UMC, dei dati contenuti del modello al Centro elaborazione dati (CED) presso il MIT, che gestisce l'Archivio nazionale dei veicoli (ANV);

e) la contestuale trasmissione, da parte del CED, dei dati relativi alla proprietà e allo stato giuridico del veicolo al PRA;

f) l'invio, da parte del CED, agli STA e agli UMC, previa verifica della congruenza dei dati ricevuti, dell'autorizzazione telematica a stampare la carta di circolazione;

g) l'annotazione nel PRA delle necessarie iscrizioni e trascrizioni (art.2).

L'articolo 3 dello schema contiene ulteriori disposizioni con le quali, in particolare, si prevede che il MIT acceda a titolo gratuito e in via telematica a tutte le informazioni contenute nel P.R.A., al fine di ottemperare alle vigenti disposizioni, anche europee. Vengono inoltre fatte salve le disposizioni in materia di imposta provinciale di trascrizione.

L'articolo 4 prevede le necessarie disposizioni transitorie, disponendo che le carte di circolazione e i certificati di proprietà, anche in formato elettronico, rilasciati anteriormente all'entrata in vigore del decreto mantengano la loro validità fino a che non intervenga una modifica, concernente i dati relativi ai veicoli di cui all'articolo 1, comma 2, lettere a), b) e c), che richieda l'emissione di una nuova carta di circolazione.

L'articolo 5, infine, contiene disposizioni di coordinamento con la normativa vigente e abrogazioni. In particolare, si interviene sul

decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (il "*Nuovo codice della strada*"), nonché sull'articolo 231, comma 5, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, rinviando all'adozione di successivi regolamenti le conseguenti modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre 1992, n. 495 (il "*Regolamento di esecuzione e di attuazione del nuovo codice della strada*"), e al decreto del Presidente della Repubblica 19 settembre 2000, n. 358, (il "*Regolamento recante norme per la semplificazione del procedimento relativo alla immatricolazione, ai passaggi di proprietà e alla reimmatricolazione degli autoveicoli, dei motoveicoli e dei rimorchi*"), con il quale è stato istituito lo Sportello telematico dell'automobilista.

L'articolo 6 dispone che il decreto entri in vigore decorsi trenta giorni dalla data della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, ad eccezione delle disposizioni di cui all'articolo 5, commi 1 e 2, per le quali, invece, l'entrata in vigore è collegata all'adozione del decreto di cui all'articolo 2, comma 2 (ossia del decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze e con il Ministero della Giustizia, con il quale dovranno essere fissate le nuove tariffe unificate).

2. Il sistema vigente e la norma di delega

2.1. L'attuale quadro normativo

Ad oggi, i servizi relativi alla gestione dei dati dei veicoli sottoposti a registrazione sono gestiti da due soggetti istituzionali:

- il Dipartimento per i trasporti, la navigazione, gli affari generali e il personale (DTT), il quale, attraverso gli uffici centrali e periferici della Motorizzazione Civile (UMC), attinge ad una propria banca dati composta dall'Archivio nazionale dei veicoli (ANV) e dall'Anagrafe

nazionale degli abilitati alla guida (ANAG), istituita dagli articoli 225 e 226 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285;

- l'Automobile Club Italiano (A.C.I.) che, attraverso il Pubblico registro automobilistico (P.R.A.), gestisce tutte le informazioni relative alle vicende giuridiche e patrimoniali dei veicoli soggetti ad iscrizione, ivi comprese le iscrizioni di ipoteche, privilegi e fermi amministrativi.

La duplicità dei soggetti trova, anche secondo quanto illustrato dal Governo nella relazione d'accompagnamento, le sue radici storiche e la sua giustificazione nella duplicità dei documenti richiesti per il possesso e la circolazione dei veicoli soggetti al regime dei beni mobili registrati, ossia:

- la carta di circolazione, obbligatoria per la circolazione su strada, il cui rilascio è affidato alla competenza della Motorizzazione Civile ai sensi dell'art. 93 del *"Nuovo codice della strada"*;

- il certificato di proprietà, necessario all'atto della alienazione o della cessazione dalla circolazione del mezzo, il cui rilascio è affidato alla competenza dell'A.C.I. che gestisce il P.R.A.

2.2. Il testo della legge delega

Stante il quadro normativo sopra sinteticamente descritto, la legge n. 124 del 2015, nel delegare il Governo, all'art. 8, ad adottare uno o più decreti legislativi per modificare la disciplina della Presidenza del Consiglio, dei Ministeri, delle agenzie governative nazionali e degli enti pubblici non economici nazionali, stabilisce uno specifico principio di delega al comma 1, lettera d), dello stesso art. 8, "*con riferimento alle amministrazioni competenti in materia di autoveicoli*".

La citata lettera d) recita testualmente: "*con riferimento alle amministrazioni competenti in materia di autoveicoli: riorganizzazione, ai fini della riduzione dei costi connessi alla gestione dei dati relativi alla proprietà e alla circolazione dei veicoli e della realizzazione di significativi risparmi per l'utenza, anche mediante trasferimento, previa valutazione della sostenibilità organizzativa ed economica, delle funzioni svolte dagli uffici del Pubblico registro automobilistico al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con conseguente introduzione di un'unica modalità di archiviazione finalizzata al rilascio di un documento unico contenente i dati di proprietà e di circolazione di autoveicoli, motoveicoli e rimorchi, da perseguire anche attraverso l'eventuale istituzione di un'agenzia o altra struttura sottoposta alla vigilanza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica; svolgimento delle relative funzioni con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente*".

Il testo della delega non è del tutto perspicuo.

In primo luogo, a causa di una non felice formulazione, non è dato comprendere più in dettaglio quale sia lo specifico oggetto della "*riorganizzazione*" da operare, poiché la disposizione – dopo avere illustrato le due finalità della delega, ovvero la "*riduzione dei costi* …" e la "*realizzazione di significativi risparmi per l'utenza*" – prosegue con una serie di proposizioni tutte precedute dalla congiunzione coordinativa "*anche*", cui sono collegate, in apparente subordine, altre proposizioni.

In tale contesto, gli unici elementi non opzionali e indisponibili per il legislatore delegato sembrano essere:

- da un lato, la necessità di operare una "*riorganizzazione*", non ulteriormente specificata, che però non può che interessare le

funzioni e le strutture delle "*amministrazioni competenti in materia di autoveicoli*" (Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e ACI);

- dall'altro, gli obiettivi da conseguire: la "*riduzione dei costi connessi alla gestione dei dati relativi alla proprietà* [ndr P.R.A.] *ed alla circolazione dei veicoli* [ndr A.N.V.]" e la conseguente "*realizzazione di significativi risparmi per l'utenza*".

Per realizzare tali elementi, il legislatore delegante (nonostante la ambigua formulazione della norma, con un doppio "*anche*" che non facilita il compito dell'interprete) sembra predefinire due opzioni, rimesse alla scelta del Governo sulla base di una valutazione relativa alla "*sostenibilità organizzativa ed economica*", così riassumibili:

a) il "*trasferimento … delle funzioni svolte dagli uffici del Pubblico registro automobilistico al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti*";

b) la "*eventuale istituzione di un'agenzia o altra struttura sottoposta alla vigilanza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti…*".

Ulteriore e significativo elemento contemplato dalla legge delega, apparentemente connesso all'opzione di cui alla lett. a), ma sostanzialmente qualificabile quale mèta strumento per il raggiungimento dell'obiettivo dell'abbattimento dei costi, è la "*introduzione di un'unica modalità di archiviazione finalizzata al rilascio di un documento unico contenente i dati di proprietà e di circolazione di autoveicoli*".

3. La scelta operata dal Governo

Il non lineare testo della delega, e l'incertezza che ne discende sul piano esegetico, hanno probabilmente influito sull'operato del Governo, il quale, se da un lato ha colto alcune opportunità di semplificazione e razionalizzazione procedimentale, dall'altro sembra aver abdicato alla finalità primaria della riorganizzazione strutturale e

soprattutto a quella – strettamente connessa alla riduzione dei costi gestionali – della unificazione delle banche dati.

Dinanzi agli imperativi ed alle opzioni di riorganizzazione prospettate dal legislatore delegante, la scelta operata dal Governo con lo schema di decreto in esame è quella di prevedere l'emissione, da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, a decorrere dal 1° luglio 2018, di un "*documento unico*" costituito dalla (nuova) carta di circolazione, incorporante anche i dati di proprietà degli autoveicoli, ad oggi contenuti nel certificato di proprietà.

Trattasi di un'importante novità, certamente rilevante sul piano dei rapporti tra amministrazione e cittadino, frutto di una razionalizzazione suggerita dal legislatore delegante che incide, non solo sul versante degli oneri amministrativi a carico dei cittadini in ordine alla richiesta, custodia ed esibizione, ma anche su quello dei costi della produzione, archiviazione e controllo a carico dell'amministrazione.

Si pone così fine a una duplicazione difficilmente giustificabile, derivante dalla storica coesistenza di due archivi non comunicanti, o comunque parzialmente disallineati, e conseguentemente preposti al rilascio di due documenti distinti.

Tale intervento costituisce un ulteriore tassello nel quadro della semplificazione dei rapporti tra amministrazione e cittadino e, per esso, la Commissione speciale non può che esprimere un giudizio incondizionatamente favorevole.

Esso potrebbe, tuttavia, non essere reputato sufficiente per ritenere compiutamente attuata la delega (cfr. *infra*, §6).

4. Le perplessità sulla mancata unificazione delle banche dati

La legge delega, nell'indicare le opzioni delle quali si è già fatto cenno, sembra richiedere in modo inequivoco l'introduzione di"*un'unica modalità di archiviazione*", dovendo per essa intendersi (secondo l'esegesi finalistica preferibile, in quanto orientata alla riduzione dei costi gestionali) l'istituzione di una banca dati unificata, o comunque alimentata, a prescindere dalla tipologia del dato, per il tramite di un'unica modalità d'archiviazione.

Che sia così, e che non si tratti piuttosto di modalità di comunicazione fra banche dati destinate a rimanere autonome e distinte, lo si ricava, del resto, dall'esame del quadro normativo previgente, che già prevede modalità di dialogo ed interrelazione tra le due banche dati gestite dalla Motorizzazione civile (Archivio Nazionale dei Veicoli-A.N.V.) e dall'A.C.I. (Pubblico Registro Automobilistico-P.R.A.). L'art. 226 del D.Lgs. 30/04/1992, n. 285 ("*Nuovo codice della strada*"), nel prevedere che "*presso il Dipartimento per i trasporti terrestri è istituito l'archivio nazionale dei veicoli contenente i dati relativi ai veicoli …..*" già chiarisce, infatti, che "*6.. l'archivio è completamente informatizzato; è popolato ed aggiornato con i dati raccolti dal Dipartimento per i trasporti terrestri, dal P.R.A., dagli organi addetti all'espletamento dei servizi di polizia stradale di cui all'art. 12, dalle compagnie di assicurazione, che sono tenuti a trasmettere i dati, con le modalità e nei tempi di cui al regolamento, al C.E.D. del Dipartimento per i trasporti terrestri*".

Non solo. L'istituzione dello Sportello Telematico dell'Automobilista (S.T.A.), ad opera del DPR n. 358/2000, ha di fatto già realizzato — a beneficio dei cittadini e degli operatori professionali — un unico canale logico di accesso per la richiesta e il rilascio contestuali sia della carta di circolazione sia del certificato di proprietà, basandosi su

una articolata cooperazione applicativa dei due sistemi informativi (A.N.V. e P.R.A.).

Ciò che la legge delega, quindi, sembrava richiedere era compiere un ulteriore passo avanti verso la compenetrazione delle due banche dati, tanto da contemplare, sempre che ne fosse verificata la "*sostenibilità organizzativa ed economica*", finanche l'unicità del soggetto gestore, individuabile nel Ministero delle infrastrutture e dei trasporti o, "*eventualmente*", in una Agenzia appositamente costituita.

Passo avanti reso, altresì, necessario dalla circostanza – da ultimo segnalata anche dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nell'esercizio del potere di cui all'articolo 21 della legge 10 ottobre 1990, n. 28 – dell'inadeguatezza di un contesto caratterizzato dalla presenza di due registri potenzialmente integrabili, "*peculiarità italiana che, per quanto è dato sapere, non trova riscontro in nessun altro Paese*" (così, la segnalazione adottata all'esito dell'adunanza dell'AGCM dell'11 gennaio 2017), come del resto non trova corrispondenza uniforme nel quadro dei paesi europei la natura del veicolo come bene mobile iscritto in pubblici registri.

Dinanzi a tale esigenza, la soluzione adottata dal Governo a mezzo dello schema di decreto in esame è stata quella, come già anticipato, della sola incorporazione delle notizie del certificato di proprietà nella carta di circolazione, unico documento ad essere rilasciato. Unificazione che, però, attiene evidentemente solo all'*output* documentale e non alla "*modalità di archiviazione*", ovvero alla semplificazione a monte della gestione dei dati informatici in una banca dati integrata.

Invero, lo schema dell'articolato non manca di operare un trasferimento di alcune funzioni amministrative dall'A.C.I. al

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (previsto nell'ambito delle disposizioni di coordinamento di cui all'art. 5), utili all'individuazione di una competenza tendenzialmente unica all'annotazione di alcune vicende giuridiche (si tratta, in particolare, dei provvedimenti di iscrizione dei fermi amministrativi, dei provvedimenti di cancellazione per demolizione o per definitiva esportazione all'estero del veicolo, di confisca amministrativa del veicolo, dei provvedimenti di sequestro amministrativo, fermo e confisca a seguito di sequestro), ma ciò viene compiuto lasciando inalterati sia l'assetto originario delle banche dati sia le funzioni di necessaria validazione da parte degli uffici del PRA.

Orbene, questo Consiglio di Stato è dell'avviso che rientri nella piena discrezionalità del Governo optare per una delle soluzioni organizzative profilate dal legislatore delegante che hanno riguardo alla figura soggettiva incaricata della gestione (nuova agenzia o passaggio alla Motorizzazione), ovvero anche – pur se con qualche maggiore difficoltà – optare per il mancato esercizio, sul punto, della delega stessa (cfr. *infra*, §5).

Tuttavia, lo stesso Consiglio ritiene che sussista, per converso, un vincolo più penetrante, sul piano economico prima ancora che giuridico, in ordine all' "*unica modalità di archiviazione*" quale strumento necessario per raggiungere la finalità del "*rilascio di un documento unico*", utile non solo alla semplificazione del rapporto con i cittadini ma anche alla realizzazione delle due espresse finalità indicate dalla delega: la "*riduzione dei costi connessi alla gestione dei dati relativi alla proprietà e alla circolazione dei veicoli*" e la "*realizzazione di significativi risparmi per l'utenza*" (cfr. *infra*, §6).

5. Le valutazioni del Governo sulla sostenibilità economica delle due opzioni prospettate dal legislatore delegante

È innegabile che, pur con i dubbi generati sul versante precettivo dall'incerto tenore della delega, il legislatore abbia in qualche modo condizionato l'attuazione dei precetti e delle opzioni in commento alla "*previa valutazione della sostenibilità organizzativa ed economica*"da parte del Governo.

Quest'ultimo, come riferito nella relazione tecnica trasmessa a corredo dell'articolato, ha preliminarmente operato una ricognizione delle strutture coinvolte nel processo di riforma, rilevando che:

- la Motorizzazione Civile, parte integrante del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, articolata in 103 uffici periferici, ha attualmente una dotazione organica di 3.530 unità;
- l'ACI è una federazione di 106 Automobile Club provinciali avente natura di ente pubblico. Si articola in diversi settori di attività, agendo anche con logiche di mercato, e dispone di proventi che non derivano direttamente dal bilancio dello Stato né vi confluiscono, poiché è esonerato dagli obblighi della Tesoreria unica ed è escluso dal novero degli organismi che concorrono al debito pubblico. Esso ha una dotazione organica di circa 2.900 unità, di cui circa 2.400 dedicate alle attività di gestione del Pubblico Registro Automobilistico. Per i servizi di gestione del Pubblico Registro Automobilistico, registra ricavi per circa 229 milioni di euro, con costi complessivi di circa 193 milioni di euro, di cui 115 milioni per costi di personale e 33 milioni di euro per costi di servizi, ivi compresi quelli informatici (fonte bilancio 2014 fornita dal Governo nella relazione tecnica e nell'AIR).

Nell'AIR, ad ulteriore svolgimento delle riflessioni e valutazioni in punto di sostenibilità, il Governo ha poi preso specificatamente in considerazione le due opzioni alternative indicate dal legislatore, ossia (cfr. *retro*, §2.2):

a) il trasferimento delle funzioni svolte dagli uffici del Pubblico registro automobilistico al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;

b) l'istituzione di un'Agenzia sottoposta alla vigilanza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Ha tuttavia ritenuto che, nel primo caso, emergono forti criticità di carattere economico e sociale, prima tra tutte quella relativa alla messa in mobilità dei 2.500 dipendenti del Pubblico registro automobilistico e la conseguente difficoltà di assorbimento nell'organico del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, oltre le 800 unità massime (corrispondente all'eventuale fabbisogno di personale scaturente dall'acquisizione delle nuove competenze, da distribuire tra Amministrazione centrale e UMC). Criticità cui si sarebbe aggiunta la perdita da parte di ACI di quasi il 70% dei suoi ricavi totali, assicurati dall'attività del P.R.A. (230 mln di euro circa su 341 mln totali), con possibili disequilibri o comunque con conseguente necessità di una profonda riorganizzazione della sua *mission* istituzionale.

Per quanto riguarda la seconda opzione ha altresì ritenuto che, oltre alle problematiche già evidenziate, e non evitabili con l'istituzione di un soggetto *ad hoc* comunque gravante sul bilancio dello Stato, si sarebbe aggiunta quella relativa alle lunghe procedure finalizzate all'adozione dello Statuto dell'Agenzia e dei regolamenti attuativi.

Di qui, l'opzione per una soluzione 'minimale', meramente regolatoria e procedurale: disciplina del documento unico, trasferimento di alcune funzioni amministrative dagli uffici del PRA al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e, per tutto il resto, conservazione dell'esistente.

La scelta appena descritta non appare priva di dubbi (ad esempio, non vengono meglio definite quali siano le particolari difficoltà di adozione dello statuto dell'eventuale agenzia, che appaiono invece abbastanza fisiologiche; né ci si sofferma a motivare meglio la impraticabilità di eventuali interventi di natura transitoria, o di mobilità, o di ammortizzazione sociale, per una gestione serena e partecipata degli eventuali esuberi di personale, che pure si afferma espressamente essere sovradimensionato per le funzioni richieste – 2.500 unità in luogo delle 800 potenzialmente necessarie: tali interventi, peraltro, sono purtroppo non rari nel settore privato, con difficoltà quantitativamente e qualitativamente non inferiori).

Tale scelta, tuttavia, sembra anche rientrare nella discrezionalità – squisitamente politica – del Governo di non esercitare, sul punto, la delega fornita dal legislatore, che non compete a questo Consiglio di Stato di sindacare.

Il parere, nondimeno, può e deve focalizzarsi sulla coerenza dello schema rispetto ai principi ed ai criteri direttivi della legge delega.

Ed è su questo aspetto che le considerazioni che seguono si soffermeranno in particolar modo.

6. La riduzione dei costi ed i risparmi per l'utenza

Come accennato *retro* (§2.2), sotto un solo profilo la lettura della legge delega non dà luogo a dubbi esegetici: quello delle finalità, della

ratio dell'intervento normativo delegato al Governo, ossia la "*riduzione dei costi connessi alla gestione dei dati relativi alla proprietàed alla circolazione dei veicoli*" e la conseguente "*realizzazione di significativi risparmi per l'utenza*".

Questa Commissione speciale si è già soffermata (§4) sulla sussistenza, al di là delle due opzioni gestionali prospettabili, dell'esigenza difficilmente eludibile, sul piano economico prima ancora che giuridico, di giungere all' "*unica modalità di archiviazione*", unico intervento concretamente efficace per la realizzazione delle due predette finalità.

Il Governo, invece, dispone esclusivamente modifiche concernenti le funzioni amministrative – a struttura e ad archivi che restano distinti – disponendone il trasferimento dall'A.C.I. al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e delineando un nuovo *iter* di comunicazione dei dati alle due banche per il tramite del Centro elaborazione dati (CED) presso il MIT. Nello schema in esame tali interventi appaiono costituire una soluzione introdotta in via definitiva, e non – come pure sarebbe stato possibile – quale prima tappa di un graduale e socialmente non traumatico, ma irreversibile, processo di razionalizzazione e di unificazione degli archivi.

Si rileva, peraltro, che tali innovazioni avrebbero potuto essere tutte già introdotte in via regolamentare, in attuazione di precedenti previsioni legislative di semplificazione. A dimostrazione ulteriore che la delega – pur nel suo non chiaro dettato letterale – richiede un intervento più incisivo.

In altri termini, non appare compiutamente dimostrato dallo schema in oggetto che l'intervento adottato – pur se certamente necessario, come si è detto (§3) – sia di per sé sufficiente, in assenza di un

connesso intervento sull'unificazione degli archivi, a soddisfare le finalità imposte dalla legge delega. Difatti, non vi è evidenza che le soluzioni offerte sul mero versante procedimentale e non anche strutturale siano idonee rispondere ai criteri direttivi della riduzione dei costi e della conseguente generazione di risparmi per gli utenti (si rileva peraltro come tali due obiettivi siano, tra loro, strettamente interdipendenti, poiché governati dal criterio, contestualmente declinato dalla legge delega, dell'invarianza della spesa pubblica: la realizzazione di risparmi per gli utenti non sarebbe, pertanto, possibile senza la riduzione dei costi connessi alla gestione dei dati).

Tale inidoneità appare, per converso, confermata da alcuni significativi passaggi dell'articolato.

L'art. 2, comma 2, in particolare, prevede che "*Per il rilascio e l'aggiornamento della carta di circolazione in sede di prima immatricolazione, di reimmatricolazione o di aggiornamento, è corrisposta una tariffa unica determinata con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e della giustizia, da adottare entro il termine perentorio del 30 aprile 2018, in misura comunque non superiore alla somma dell'importo delle due tariffe previste a normativa vigente, tenuto conto dei costi dei servizi. Con il medesimo decreto, è altresì; determinato; l'importo dell'imposta di bollo unificata in misura tale da assicurare che siano garantiti, a seguito dell'unificazione dei documenti di cui all'articolo 1, i medesimi effetti finanziari previsti a legislazione vigente senza impatti negativi sui saldi di bilancio*".

I riferimenti alla somma delle due tariffe (seppur quale limite massimo) e all'imposta di bollo "*unificata*" tale da assicurare i medesimi effetti finanziari previsti a legislazione vigente, costituiscono indice di un approccio 'conservativo' sul tema dei costi

gestionali, e correlativamente inefficace su quello dei possibili risparmi per gli utenti.

Essi appaiono, dunque, incompatibili con la volontà del legislatore delegante esplicitata attraverso la posizione degli obiettivi più volte descritti.

L'analisi condotta dal Governo nell'ambito dell'AIR, e in particolare sul rapporto tra costi e ricavi, dimostra, peraltro, che esisterebbero rilevanti margini di efficientamento nella gestione dell'A.C.I.. Il trasferimento di funzioni da A.C.I. al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – pure profilato dalla delega – dovrebbe, altresì, ridurre i compiti amministrativi ed operativi esercitati dal primo, con conseguente riduzione dei relativi costi e delle criticità segnalate, da ultimo, anche dall'Autorità Garante della concorrenza e del Mercato (cfr. la segnalazione del 17 gennaio 2017, già citata *retro*, *sub* §4).

Di tale riduzione, però, lo schema in oggetto non dà conto, con possibile violazione della espressa finalità imposta dal legislatore delegante.

È necessaria, pertanto, un'accurata valutazione del Governo su questi punti, e ove si dimostri – com'è plausibile – che una sensibile riduzione dei costi possa ragionevolmente ipotizzarsi a regime, occorre emendare lo schema prevedendo disposizioni vincolanti, se del caso temporalmente scandite, che delineino un progressivo processo di riduzione della tariffe dovute per i servizi fino ad ora esercitati dal PRA.

In tale ottica, non appare nemmeno congrua l'attuale formulazione dell'art. 2 comma 2, citato, nella parte in cui prevede un'unica tariffa fissata "*in misura comunque non superiore alla somma dell'importo delle due tariffe previste a normativa vigente…..*".

Difatti, il vincolo dell'assenza di nuovi oneri a carico dell'utenza è cosa ben diversa dai "*significativi risparmi*" richiesti dal legislatore delegante come unica finalità e conseguenza della riorganizzazione; essi restano ancora solo meramente eventuali, profilando – si ripete – una possibile violazione dei criteri di delega.

7. Dubbi ulteriori in ordine al rispetto della legge delega

Dall'esame della normativa transitoria emerge, inoltre, il ruolo assolutamente centrale del decreto che il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti dovrà "*adottare entro il termine perentorio del 30 aprile 2018*", di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e della giustizia (art. 1, comma 1, art. 2, comma 2).

Tutta l'impalcatura normativa sarà di fatto inoperante sino all'emanazione del decreto, poiché da quest'ultimo dipendono non solo l'effettiva operatività del "*documento unico*", ma persino le modifiche ordinamentali richieste per coordinare tale innovazione con le vigenti disposizioni del codice della strada, l'entrata in vigore delle quali resta, a mente dell'art. 6, comma 1, "*subordinata*" all'adozione del decreto citato.

Insomma, l'applicazione dell'intera (pur limitata) riforma finisce per dipendere dall'emanazione di un atto ministeriale successivo, avente ad oggetto la tariffa unica ed il bollo unificato sul documento unico di circolazione, in una logica che, oltre ad essere non proporzionata rispetto all'entità ed agli obiettivi della riforma (si poteva forse consentire l'operatività immediata di tutte le disposizioni concernenti le modiche procedimentali, e postergare esclusivamente la data di operatività del documento unico), provoca non poche incertezze sul piano dell'effettività della riforma stessa.

In proposito, non può non rilevarsi che il termine per l'adozione del decreto è definito come "*perentorio*".

Se è vero che la perentorietà giova a sensibilizzare le competenti strutture ministeriali circa l'importanza di un tempestivo adempimento, tuttavia, in assenza di automatismi sostitutivi, esso rischia di sortire unicamente il paradossale effetto della decadenza del potere una volta venuto a scadenza il termine, con conseguente necessità di intervenire nuovamente in via legislativa per prorogarlo.

Si raccomanda, pertanto, di inserire, nell'ambito dello schema in commento, disposizioni che assicurino la tempestività ed effettività della riforma, come eventualmente emendata e integrata, e il raggiungimento dei relativi obiettivi della riduzione dei costi e del conseguimento di risparmi per gli utenti.

P.Q.M.

Nelle esposte considerazioni è il parere della Commissione speciale.

GLI ESTENSORI
Giulio Veltri, Antimo Prosperi

IL PRESIDENTE
Luigi Carbone

IL SEGRETARIO
Maria Luisa Salvini