

N. 05861/2016 REG.PROV.COLL.

N. 14486/2015 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Terza Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 14486 del 2015, proposto da **Unasca** Unione Nazionale Autoscuole e Studi di Consulenza Automobilistica, Agenzia Roveredo di Marta Latin, Agenzia Marino Signorelli di Antonio Iannone, Agenzia Alessandra di Michele Pettenuzzo, Autopratiche San Marco di Secondo Agnoletti, Agenzia Colaiacovo di Guerino Colaiacovo, Agenzia Zappatini di Ivonne Guarnerio, Agenzia Mercurio di Paola Funari Paternesi & C. Sas in persona dei loro legali rappresentanti p.t., rappresentati e difesi dagli avvocati Filippo Boccioletti, Nicola Adragna, Alessio Totaro, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Roma, Lungotevere dei Mellini, n. 44;

contro

Automobile Club D'Italia – Aci in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dagli avv. Francesco Guarino, Aureliana Pera, Raimondo D'Aquino Di Caramanico, Aristide Police, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Roma, Via di Villa Sacchetti, n.11;

per l'annullamento

della lettera circolare n. 005/0007641/15 in data 28 settembre 2015 con cui l'Automobile Club Italia ha dettato "Istruzioni di servizio – Progetto Semplific@uto – Introduzione dal 5 ottobre 2015 del Certificato di proprietà digitale CDPD – Nuove istruzioni di servizio", nonché di ogni altro atto connesso, presupposto e consequenziale;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Automobile Club D'Italia - Aci;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 aprile 2016 la dott.ssa Pierina Biancofiore e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

FATTO

1. Con ricorso notificato all'ACI in data 27 novembre 2015 e depositato il successivo 3 dicembre 2015, parte ricorrente espone di essere una società consortile per azioni che riunisce 3000 studi professionali per la consulenza in materia di circolazione dei mezzi di trasporto e che esercita anche le funzioni e le attività meglio conosciute come "Sportello Telematico dell'Automobile" di interazione con il Pubblico Registro Automobilistico.

Espone ancora che con la circolare impugnata, dopo essersi richiamato il piano strategico da esso varato sotto la denominazione "Semplific@uto" destinato a semplificare i processi di gestione del PRA, l'ACI ha introdotto una "innovazione particolarmente significativa" consistente nella disposizione per cui il Certificato di Proprietà dell'auto "non sarà più stampato ma sarà prodotto digitalmente e conservato da ACI nei propri Archivi magnetici"; inoltre le procedure STA e Copernico non restituiranno più all'operatore PRA o STA il pdf del Certificato di Proprietà ma il pdf di una ricevuta dell'avvenuto espletamento delle formalità, recante le informazioni base della formalità stessa e tutti i riferimenti e codici di accesso per la visualizzazione stessa del CDPD, mediante smartphone o altro idoneo dispositivo del QR-code presente nella ricevuta ovvero accedendo al sito web dedicato.

Le ricorrenti espongono dunque di avere posto in evidenza le criticità del progetto con nota del 9 novembre 2015 inviata al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e che quest'ultimo confermava con nota del 19 novembre 2015 le criticità rilevate da **UNASCA**.

2. Premesse alcune note sul quadro normativo di riferimento che in prospettiva comporta la soppressione del foglio complementare e la adozione del solo certificato di proprietà come documento che accompagna la vita degli autoveicoli sin dal momento della loro prima immatricolazione e destinato a documentare lo stato giuridico dei veicoli stessi, parte ricorrente avverso la circolare sopra menzionata deduce: 1) Violazione dell'art. 8, comma 1 lett. d) della legge n. 124 del 2105; incompetenza dell'ACI; eccesso di potere per straripamento e sviamento; violazione dell'art. 2, comma 2 della legge n. 241/1990; 2) Violazione dell'art. 7, comma 2 della legge 9 luglio 1990, n. 187, dell'art. 10 D.M. 2 ottobre 1992, n. 514; violazione degli articoli 93 comma 5 e 94, comma 1 del Codice della Strada, violazione del principio di gerarchia delle fonti; violazione degli articoli 2, 4 e 7 del d.P.R. n. 358/2000, 3) Violazione della legge n. 264/1994, violazione del principio di gerarchia delle fonti del diritto; 4) Violazione dell'art. 1, commi 1 e 2 della legge n. 241 del 1990 e s.m.i.; violazione del principio di semplificazione dell'attività amministrativa; violazione del d.P.R. n. 358/2000; eccesso di potere per contraddittorietà, illogicità e irragionevolezza manifeste; 5) Violazione dell'art. 14, 7 e 9 della legge n. 241 del 1990, violazione del giusto procedimento.

Concludono con richiesta cautelare legata alla imminente riforma del Governo in materia di riorganizzazione del PRA e chiedono l'accoglimento del ricorso.

3. Si è costituito in giudizio l'Automobile Club d'Italia contestando tutte le doglianze e rassegnando conclusioni opposte a quelle di parte ricorrente.

4. Alla Camera di Consiglio del 12 gennaio 2016 il Collegio ha disposto un'istruttoria sia presso l'ACI sia presso il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti.

5. Eseguito l'incombente e previo scambio di ulteriori memorie di replica tra le parti, il ricorso è stato trattenuto in decisione alla pubblica udienza del 13 aprile 2016.

DIRITTO

1. Il ricorso è fondato e va pertanto accolto come di seguito precisato.

2. Con la prima doglianza i ricorrenti lamentano che nel dettare istruzioni a seguito della introduzione del Certificato di Proprietà digitale con la impugnata circolare, l'ACI in realtà tenta di modificare la disciplina sostanziale e la consegna cartacea del certificato, invocando del tutto inopinatamente l'applicazione del Codice dell'Amministrazione digitale, che però non conferisce a tale organismo alcun potere di effettuare la riforma oggetto della circolare. Infatti la legge n. 124 del 7 agosto 2015 da una parte individua nel Ministero delle Infrastrutture e Trasporti il nuovo soggetto competente a svolgere le funzioni in sostituzione del PRA, dall'altra propugna il rilascio di un documento unico contenente i dati di proprietà e di circolazione e l'eventuale istituzione di una agenzia unica o altra struttura comunque sottoposta alla vigilanza del Ministero delle Infrastrutture.

Attraverso il progetto sperimentale Semplific@uto in sostanza ACI tenta di precostituire il proprio ruolo prima che la riforma ne svuoti le funzioni trasferendole al Ministero.

Con la seconda censura lamentano la completa violazione dell'art. 7, comma 2 della legge n. 187/1990 che detta "Norme in materia di tasse automobilistiche e automazione degli uffici del pubblico registro automobilistico" stabilendo che "gli uffici del pubblico registro automobilistico rilasciano al momento della prima iscrizione del veicolo e di ogni altra successiva formalità il certificato di proprietà attestante lo stato giuridico del medesimo"; anche l'articolo 93, comma 5 del Codice della Strada prevede che "Per i veicoli soggetti ad iscrizione nel PRA oltre la carta di circolazione è previsto il

certificato di proprietà rilasciato dallo stesso ufficio,....”; l’art. 94, comma 1 del Codice della Strada stabilisce inoltre che: “In caso di trasferimento di proprietà degli autoveicoli, motoveicoli e rimorchi o nel caso di costituzione di usufrutto o di stipulazione di locazione con facoltà di acquisto il competente ufficio del PRA ,...provvede alla trascrizione del trasferimento o degli altri mutamenti indicati, nonché all’emissione e al rilascio del nuovo certificato di proprietà”.

Rappresentano che, dunque, la normativa prevede inequivocabilmente l’obbligo giuridico del rilascio e della consegna al proprietario del certificato di proprietà del veicolo sia al momento dell’acquisto sia per ogni successiva variazione con il conseguente obbligo di allegare il certificato di proprietà per ogni formalità.

Anche il Regolamento recante norme per la semplificazione del procedimento relativo all’immatricolazione ai passaggi di proprietà ed alla immatricolazione degli autoveicoli, dei motoveicoli e dei rimorchi di cui al d.P.R. n. 358 del 2000 prevede l’istituzione dello sportello telematico dell’automobilista stabilendo che: “Lo sportello rilascia, contestualmente alla richiesta, i documenti di circolazione e di proprietà relativi alle operazioni di immatricolazione, reimmatricolazione e passaggio di proprietà”.

Con la terza censura lamentano che la procedura costringe le imprese di consulenza che non hanno aderito al protocollo dello Sportello Telematico dell’Automobilista, dato che era una facoltà, a rivolgersi ad altre agenzie abilitate STA come se fossero normali privati cittadini, con conseguente appesantimento della procedura per gli utenti e per le agenzie non STA che dovranno rivolgersi allo sportello STA più vicino.

Con il quarto mezzo deducono che la sostituzione del certificato cartaceo con quello digitale è tutt’altro che una semplificazione e un miglioramento e da un lato perché la modifica del complesso procedimento che si inserisce in un sistema normativo ed operativo avente come presupposto il certificato di proprietà cartaceo è soltanto parziale e dall’altro perché va ad aggravare una procedura rodada e realmente semplificata con un disegno complessivo che partiva dalla cd. legge Bassanini quater (Legge n. 50 del 1999) ed attuato col Regolamento dettato dal d.P.R. n. 358 del 2000.

Osservano poi la contraddittorietà della disposizione recata dalla Circolare e che propugna la assenza della stampa del Certificato di Proprietà con l’art. 10 del DM n. 514/1992 che prevede l’obbligo di allegare il CdP alle formalità PRA aventi ad oggetto veicoli iscritti e che tale obbligo permane anche nel caso del CdP digitale.

Col quinto mezzo poi rappresentano che tutta la procedura appare anche violare le disposizioni di cui all’art. 14, 7 e 9 della legge sul procedimento amministrativo in quanto sarebbe stato opportuno convocare una Conferenza di Servizi con tutti i soggetti interessati e con il Ministero per verificare l’utilità di certe modifiche.

3. Le censure possono essere accolte come di seguito precisato e come pure è emerso dalla relazione istruttoria del MIT.

Al riguardo l’osservazione effettuata da ACI nella sua memoria di replica che il MIT non è il Ministero sulla stessa vigilante e quindi la richiesta istruttoria ad esso rivolta dal giudice lo avrebbe posto in posizione irrituale ed illegittima nel ricorso in esame, non appare condivisibile, dal momento che il principio dispositivo acquisitivo vigente nel processo amministrativo rimette al prudente apprezzamento del giudice l’acquisizione di notizie ed informazioni dai soggetti nella cui competenza rientri la materia trattata e sulla base di semplici elementi indiziari in merito all’esistenza dei vizi denunciati forniti dal ricorrente (cfr. Consiglio di Giustizia Amministrativa della Regione Sicilia, 20 novembre 2015, n. 664).

3.1 Nel merito va premesso che al punto “Introduzione del certificato di proprietà digitale” la circolare impugnata reca:

“Le procedure STA e Copernico, quindi, non restituiranno più all’Operatore PRSA e STA il pdf del Certificato di proprietà ma il pdf di una ricevuta (da stampare su carta bianca formato A4) dell’avvenuto espletamento della formalità, recante le informazioni base della formalità stessa e tutti i riferimenti (codici di accesso) per la visualizzazione della ricevuta stessa da cui si potrà accedere alla visualizzazione del CDPD, tale ricevuta verrà emessa anche a fronte di formalità accettate senza rilascio di CDPD.

“Si evidenzia che, qualora la formalità venga presentata con SISTA o STA/PRA, all’interno della lista formalità sarà visualizzabile anche il pdf del CDPD. Tale Pdf è valido solo per la consultazione e non va stampato e consegnato alla parte, in primo luogo perché la stampa vanificherebbe la digitalizzazione del documento e soprattutto perché non verrebbe stimolata la consultazione on-line del Certificato che, a differenza del citato Pdf che è statico, consentirà di avere informazioni sugli aggiornamenti dello stato giuridico del veicolo che potrebbero avvenire successivamente.”.

Come sollevato dai ricorrenti la parte ora riportata delle istruzioni è proprio incongruente con il quadro normativo nel corpo del primo motivo riportato cioè con l’art. 10 del D.M. 514/1992 e con gli articoli 93 e 94 del Codice della Strada che tutti prevedono il rilascio del Certificato di proprietà al momento della prima iscrizione o di ogni altra successiva formalità riguardante il veicolo.

Né come sostenuto dall'ACI, anche con la memoria per l'udienza odierna, la circostanza che la circolare in realtà vada inquadrata nell'ambito delle iniziative legate al Progetto di semplificazione amministrativa del Pubblico Registro Automobilistico comportante la dematerializzazione/digitalizzazione della documentazione necessaria alla presentazione delle istanze al PRA può validamente giustificare le due disposizioni sopra richiamate recate dalla Circolare in esame, atteso che esse non sono sostenute neppure dalle norme del Codice dell'Amministrazione digitale di cui al d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, nel quale non è dato altresì rinvenire alcuna norma che impedisca al cittadino che ha acquistato un veicolo o che ha effettuato il trasferimento della proprietà di esso di ottenere una copia cartacea del certificato, seppure mediante il pagamento di un importo minimo per la carta usata, come si fa in altre analoghe circostanze.

Anzi l'art. 43 del Codice dell'amministrazione digitale prescrive l'esatto contrario e cioè che i documenti informatici "possono essere archiviati anche con modalità cartacee", con ciò dimostrandosi proprio la sussistenza delle censure dedotte col quarto motivo di illogicità ed irragionevolezza manifeste della motivazione recata dalla circolare, laddove si specifica che "la stampa vanificherebbe la digitalizzazione del documento", posto che se il Certificato di proprietà può essere redatto in via informatica non per questo se ne può a priori escludere il rilascio del formato cartaceo a chi lo richieda.

Ma l'esibizione di una semplice attestazione di presentazione di formalità, nelle varie circostanze in cui si renda necessaria la produzione del Certificato di proprietà, se, come è dato leggere da quella prodotta in atti, con il CDP digitale si eliminano le possibilità di frodi legate alla riproduzione fisica del certificato, finisce però sviare dalla natura e dagli effetti giuridici del Certificato stesso.

Come noto sotto il profilo della prova dei fatti in campo processuale, tra i quali è da annoverare la prova della proprietà del veicolo, va valutata la differenza tra attestazione e certificazione; mentre la prima è una dichiarazione di scienza "originaria", in quanto riferita a fatti o atti direttamente percepiti o compiuti da chi la rilascia, il certificato è sempre una dichiarazione di scienza, ma "derivativa", riferendosi a fatti, atti o qualità non direttamente percepiti o compiuti da chi la rilascia, ma risultanti da elementi obiettivi, quali registri o documenti cui l'ordinamento giuridico riconosce una particolare efficacia probatoria, in quanto fa fede fino a querela di falso della provenienza del documento da parte del pubblico ufficiale che l'ha redatto, nonché dei fatti che sono avvenuti in sua presenza.

Di conseguenza l'attestazione di presentazione di formalità nel caso presso il Pubblico Registro Automobilistico non fa altro che attestare o dimostrare che, ad esempio, in quel dato giorno è avvenuta la prima iscrizione di un veicolo nuovo presso il PRA, in quanto ciò consta all'Agenzia incaricata di ricevere tali informazioni, se poi anche l'attestazione è falsificata, come è ben possibile che accada, per cui risulta che tizio sia proprietario di un veicolo mentre invece non ne ha alcuno, neanche attraverso la ridetta attestazione si eliminano "le possibili frodi legate alla riproduzione fisica del certificato", né si raggiunge la dimostrazione della proprietà del veicolo, cui sono preposte le norme la cui violazione proposta sempre con la prima censura appare del tutto condivisibile.

4. Per il resto non possono essere condivise le doglianze di mancata convocazione di una Conferenza di servizi o altra modalità di condivisione delle scelte e delle decisioni in merito ad un Progetto di digitalizzazione del sistema del PRA, in quanto smentita dalla riunione del 23 luglio 2015 che si è tenuta presso la Direzione Generale della Motorizzazione al riguardo e che ha annoverato tra i suoi componenti anche esponenti della società che gestisce per conto del MIT il Sistema Informativo oltre che componenti tecnici ed amministrativi ed a seguito della quale il Ministero ha poi avviato il processo di adeguamento delle proprie strutture informatiche per il proficuo utilizzo del CDPD a settembre del 2015.

Ma non può neppure essere condivisa la posizione dell'ACI che enfatizza le varie posizioni all'interno del ricorso, oltre le censure strettamente proposte.

E' bene chiarire che il processo di digitalizzazione dell'amministrazione pubblica e di dematerializzazione degli archivi documentali è oramai avviato a seguito della adozione del Codice dell'Amministrazione Digitale, sicché le iniziative al riguardo, tra cui quella dell'ACI con il progetto Semplific@uto non possono che trovare una loro rispondenza in una norma primaria.

Tutto sta verificare la legittimità delle applicazioni regolamentari delle due operazioni normativamente previste ed i due punti della Circolare sopra richiamati non vanno esenti dalle censure accolte.

5. Per le superiori considerazioni il ricorso va accolto e per l'effetto va annullata la Circolare ACI n. 005/0007641/15 in data 28 settembre 2015 nelle parti sopra individuate in cui sostituisce il rilascio del Certificato di Proprietà del veicolo con la Attestazione di presentazione formalità e senza possibilità di ottenere il Certificato in formato cartaceo, neppure su richiesta della parte.

6. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Quater) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto annulla la Circolare ACI n. 005/0007641/15 in data 28 settembre 2015 nelle parti in motivazione indicate

Condanna l'ACI al pagamento di Euro 8.000,00 per spese di giudizio ed onorari da ripartirsi in misura uguale a favore di ciascun ricorrente.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 13 aprile 2016 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Sapone, Presidente

Pierina Biancofiore, Consigliere, Estensore

Alfredo Storto, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 17/05/2016

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)