



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

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 9925 del 2016, proposto da Società Consortile Sermetra Pa, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dagli avvocati Giorgio Tarabini, Andreina Degli Esposti, Riccardo Esposito, con domicilio eletto presso lo studio della seconda in Roma, via G. Caccini, n. 1;

contro

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

nei confronti di

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per l'annullamento

lettera circolare n. 005/0004898/16 del 08.06.2016 diffusa dall'Automobile Club d'Italia ed avente ad oggetto "Digitalizzazione processi PRA - avvio della FASE 2" - (certificato di proprietà digitale CDPD), nonché di ogni altro atto, connesso, presupposto e consequenziale;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 17 ottobre 2017 la dott.ssa Pierina Biancofiore e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO

1. Con ricorso notificato all'ACI in data 6 settembre 2016 e depositato il successivo 15 settembre 2016, la società ricorrente impugna la circolare dell'ACI relativa alla seconda fase del "Progetto di digitalizzazione dei processi del PRA" di cui la sezione si è già occupata accogliendone il relativo ricorso con la sentenza 18 maggio 2016 n. 5872, poi annullata dal Consiglio di Stato per mancata integrazione del contraddittorio col Ministero delle Infrastrutture ed il cui ricorso viene nuovamente in trattazione alla odierna pubblica udienza.

2. La ricorrente espone il contenuto del progetto che in sintesi comporta, in attuazione dei processi di semplificazione della P.A., di cui al Codice dell'Amministrazione digitale adottato con il d.lgs. n. 82/2005, che, abolito il certificato cartaceo di proprietà del veicolo, esso è incorporato in una ricevuta digitale unitamente al foglio complementare del veicolo che possono essere comodamente visualizzati mediante smartphone o altro dispositivo idoneo a leggere il QR code presente sulla ricevuta.

Nel premettere che tutta la procedura di semplificazione e digitalizzazione non certifica lo stato giuridico del veicolo, ma consente solo di visualizzare i dati contenuti negli archivi del PRA e quindi non può essere qualificato come certificato e nel rilevare altresì che essa ha creato procedure più macchinose rispetto a quelle previgenti, in quanto nel caso di vendita di un autoveicolo aumenta la quantità di carta occorrente per stampare i documenti abbinati a portare a termine la vendita di un autoveicolo, la ricorrente altresì rileva che mentre con il solo Certificato di Proprietà cartaceo era possibile stipulare l'atto mediante autenticazione della firma e poi richiederne la trascrizione, con la ridetta procedura vengono richiesti tre documenti e cioè due deleghe oltre al Certificato di Proprietà ed il documento per l'autentica della firma.

3. Col presente ricorso, proposto in attesa della decisione finale del Consiglio di Stato sulla sentenza 18 maggio 2016 5872 la ricorrente, premesso il quadro normativo di riferimento sul Certificato di Proprietà a partire dal rdl 15 marzo 1927, n. 436 e sulla natura e funzioni degli studi di consulenza, come è la ricorrente, abilitati a svolgere l'attività di Sportello Telematico dell'Automobilista ai sensi della legge n. 264/1991, propone le seguenti doglianze: 1) Violazione degli articoli 88 e 98 c.p.a. nonché del principio di retroattività delle pronunce di annullamento del Giudice Amministrativo; 2) Illegittimità della circolare impugnata per illegittimità derivata ad effetto caducante; 3) Violazione dell'art. 10 del DM 2 ottobre 1992, n. 514 e dell'art. 7 del d.l. 4 luglio 2006, n. 223 convertito con modificazioni nella legge 4 agosto 2006, n. 248; eccesso di potere per disparità di trattamento; 4) Violazione dell'art. 2 d.P.R. n. 358/2000 in relazione all'art. 7 del d.l. 4 luglio 2006, n. 223 convertito nella legge n. 248/2006; eccesso di potere per illogicità e contraddittorietà; 5) Eccesso di potere per sviamento ed errore sui presupposti illogicità e contraddittorietà della motivazione. Condivide quanto

sostenuto dal TAR in ordine al pregiudizio ai diritti dei cittadini di ottenere un certificato che attesti lo stato giuridico del proprio veicolo con portata fidefacente. Conclude con richiesta di sospensione del provvedimento gravato e per l'accoglimento del ricorso.

4. L'ACI si è costituita in giudizio.

5. Alla Camera di Consiglio del 5 ottobre 2016 l'istanza cautelare è stata rinviata ad altra data ed in quella del 26 ottobre 2016 è stata rinviata al merito.

6. Nelle more del giudizio è pervenuta la nota del 12 aprile 2017 di deposito della sentenza del Consiglio di Stato n. 766 del 21 febbraio 2017 con la quale sono state annullate le due sentenze del TAR a n. 5872 e a n. 5861 del 18 maggio 2016 per mancata integrazione del contraddittorio e la conseguente richiesta di parte ricorrente in data 19 aprile 2017 di potere procedere a tale operazione.

7. Con ordinanza resa alla pubblica udienza del 23 maggio 2017 è stata disposta l'integrazione del contraddittorio ed una volta effettuata da parte ricorrente, come da deposito del 20 giugno 2017 e conseguente costituzione in giudizio del Ministero delle Infrastrutture che ha anche prodotto una compiuta memoria riguardo alla problematica in questione, il ricorso infine è stato trattenuto in decisione alla pubblica udienza del 17 ottobre 2017.

DIRITTO

1. Col ricorso in esame la società ricorrente impugna la circolare adottata dall'ACI in ordine alla II Fase del progetto Semplif@uto la cui prima disposizione era stata annullata parzialmente dal TAR con la sentenza n. 5872 del 18 maggio 2016 nelle parti in cui aveva disposto che:

“Le procedure STA e Copernico,..., non restituiranno più all'Operatore PRA e STA il pdf del Certificato di Proprietà, ma il pdf di una ricevuta (da stampare su carta bianca formato A4) dell'avvenuto espletamento delle 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.”;

“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,...”

“La ricevuta e quindi il CDPD potranno essere visualizzati (al fine di verificarne l'autenticità) in qualsiasi momento dall'utente attraverso la lettura mediante smartphone o altro dispositivo idoneo, del QR-code presente sulla ricevuta”

La sentenza è stata annullata dal Consiglio di Stato con pronuncia del 21 febbraio 2017, n. 766 per difetto del contraddittorio. In quella sede l'Alto Consesso ha però ritenuto di concordare con quanto dalla sezione sostenuto e che cioè: “la prova della proprietà del veicolo appare risiedere in una vera e propria certificazione, tratta da elementi obiettivi, quali registri o documenti cui l'ordinamento giuridico riconosce una particolare capacità probatoria, facendo fede fino a querela di falso della provenienza del documento da parte del pubblico ufficiale che l'ha redatto; mentre l'attestazione rappresenta solamente una dichiarazione di scienza originaria, in quanto riferita a fatti o atti direttamente percepiti o compiuti da chi la rilascia: sicché l'attestazione di avvenuta presentazione di formalità nel caso presso il Pubblico registro automobilistico non sembra raggiungere la dimostrazione della proprietà del veicolo,”.

Ciò premesso una volta integrato il contraddittorio, il ricorso è venuto in trattazione all'udienza odierna laddove rispetto all'atto impugnato che è dell'8 giugno 2016 e con il quale l'ACI, come sopra accennato, ha disciplinato la seconda fase del progetto Semplific@uto, è sopraggiunto il d.lgs. del 29 maggio 2017, n. 98 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, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera d), della legge 7 agosto 2015, n. 124.”.

Detta norma in sei articoli disciplina l'introduzione del *Documento Unico di Circolazione e di Proprietà*, stabilendo all'art. 1, comma 3 che “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”; ed al comma 4 che “Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti è competente al rilascio della carta di circolazione, che ha validità di certificazione dei dati in essa contenuti, ferma restando la responsabilità dell'Automobile club d'Italia, di seguito ACI, per i dati relativi alla proprietà e alla locazione finanziaria dei veicoli, e del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per i dati relativi ai veicoli di cui al presente articolo.”.

Fermo restando dunque che il ridetto decreto legislativo si presenta quale *jus superveniens* rispetto alla fattispecie processuale ancora in corso quando esso è entrato in vigore e cioè il 24 luglio 2017, occorre verificare se le censure proposte primieramente da parte ricorrente reggano tutt'ora a tale sopravvenienza.

Secondo parte ricorrente, con memoria del 15 settembre 2017, il menzionato decreto legislativo sancisce la nascita definitiva del Documento Unico avente consistenza cartacea, ben lontana quindi dalle connotazioni informatiche avanzate da ACI, comprensivo della carta di circolazione e del certificato di proprietà e, al contempo, la scomparsa di quest'ultimo come autonomo atto anche nella forma digitale e tanto confermerebbe quanto sostenuto nel ricorso principale.

Al riguardo tuttavia stante il tenore letterale dell'art. 1, comma 3 del d.lgs. n. 98 del 2017 la forma digitale della carta di circolazione ovvero del Documento Unico non appare proprio sconfitta e non lo potrebbe, avuto riguardo alle disposizioni del Codice dell'Amministrazione digitale.

Ciò che il TAR ed anche il Consiglio di Stato hanno inteso evidenziare è la impossibilità di ottenere la copia cartacea della certificazione di proprietà essendo invece rilasciato "il pdf di una ricevuta (da stampare su carta bianca formato A4) dell'avvenuto espletamento delle formalità", che cozza con le vigenti regole sul valore di prova legale della certificazione rispetto a quella della mera attestazione, si ripete come messo in evidenza, oltre che dalla sezione, dallo stesso dal Consiglio di Stato.

2.E sotto questo profilo anche la seconda circolare al momento gravata non va esente dai vizi prospettati da parte ricorrente.

Con la prima censura lamenta la violazione dell'art. 88 c.p.a. relativamente all'obbligo di esecuzione delle decisioni del G.A. come quella del 18 maggio 2016 a n. 5872 e la natura immediatamente esecutiva delle stesse, in base ai quali una volta pubblicata la decisione ACI avrebbe dovuto procedere ed adeguarvisi, mentre non ha operato in tal senso con le conseguenti ricadute anche sulla Circolare al momento gravata.

Con la seconda insiste sulla censura precedente e quindi sull'effetto caducante della Circolare impugnata ad opera dell'annullamento della precedente.

Col terzo mezzo specifica che l'art. 10 del decreto ministeriale n. 514/1992 prescrive che nel caso di vendita di veicoli la dichiarazione autenticata di cui al r.d. 1814/1927 deve redigersi sul certificato di proprietà anche integrato da un foglio di continuazione da prodursi in unico esemplare al PRA. Nella procedura prevista dalle ridette circolari, mentre in precedenza gli atti di vendita dei veicoli venivano formati mediante una semplicissima operazione consistente nella autenticazione

della firma del venditore sul retro del Certificato di Proprietà, funzione estesa anche agli uffici comunali o ai titolari di Sportello Telematico dell'Automobilista con il d.l. n. 223/2006, tale funzione è ristretta soltanto agli STA abilitati ad effettuare le operazioni di vendita riducendola a quelli che abbiano adottato le procedure Semplific@uto in acclarata disparità di trattamento rispetto agli sportelli che non abbiano le risorse finanziarie per acquisire le applicazioni informatiche occorrenti.

Col quarto mezzo lamenta che del tutto illegittimamente la circolare prevede la possibilità che, in futuro per gli atti di vendita digitali l'autentica di firma possa essere effettuata anche al di fuori della sede fisica dove è ubicato lo STA, in contrasto con una decisione del TAR Lombardia a n. 1821 del 1° aprile 2010, con problemi che investono la sicurezza della attività di autentica riservata agli STA.

Infine insiste sulla macchinosità delle attuali operazioni per effettuare il trasferimento di proprietà dei veicoli.

2.1 Alle criticità poste già in evidenza dalla sezione con la sentenza n. 5872 del 2016 poi annullata, anche la Circolare disciplinante la II fase del progetto Semplific@uto non pare avervi rimediato, come posto in rilievo anche nella memoria per l'udienza odierna da parte del Ministero delle Infrastrutture.

Nel chiarire in via preliminare i rapporti che legano il detto Ministero con l'ACI specificando che si tratta di un rapporto di vigilanza "limitatamente alle attività del PRA" secondo quanto specificato dall'art. 6, comma 3 del d.lgs. n. 98/2017, quella Amministrazione effettua il confronto tra la procedura precedente relativa al rilascio ed alla gestione del Certificato di proprietà rispetto a quella attuale inerente il certificato di proprietà digitale, precisando che essa stessa aveva intrapreso un progetto di semplificazione finalizzato alla dematerializzazione della documentazione a corredo delle istanze relative alle operazioni di motorizzazione

(immatricolazioni e trasferimenti di proprietà) che rientrano nel campo di applicazione dello STA (Sportello telematico dell'Automobilista).

Secondo la procedura precedente:

“Il certificato di proprietà cartaceo rimaneva in possesso del relativo titolare (che in caso di furto, smarrimento o deterioramento poteva sempre ottenere il rilascio di un duplicato), il quale ne faceva uso solo in ipotesi di:

- radiazione del veicolo per demolizione o per definitiva esportazione all'estero, ed in tal caso era tenuto a restituirlo al PRA che rilasciava un certificato di avvenuta radiazione:

- vendita del veicolo, ed in tal caso l'atto di vendita veniva redatto direttamente sul retro del certificato stesso, ove veniva apposta l'autenticazione della firma del venditore.”. (Memoria del MIT depositata in atti in data 5 settembre 2017).

Secondo la nuova procedura, invece:

“ al proprietario del veicolo viene unicamente rilasciata una ricevuta di avvenuta iscrizione del veicolo (o di trascrizione del relativo passaggio di proprietà) nel pubblico registro automobilistico, il quale contiene un codice di accesso ed il rinvio ad un link del sito istituzionale AGI per la visualizzazione del CDPD su PC e, in alternativa, un QR code utilizzabile, per le medesime finalità, con l'ausilio di uno smartphone.

A conclusione della procedura di iscrizione al PRA della proprietà del veicolo, il proprietario non riceve quindi la stampa del certificato di proprietà ma solo una ricevuta che PUÒ essere ristampata nel caso venisse smarrita.”

E si badi bene che queste osservazioni del Ministero sono state rese dopo l'adozione della seconda Circolare da parte dell'ACI, nella quale l'Automobile Club non torna affatto sui suoi passi pure nelle more dell'impugnazione della sentenza del TAR, ma anzi specifica che nell'ambito del GAD (Gestione Atti Digitali) “è data piena facoltà allo STA “digitale” di poter utilizzare GAD in linea tradizionale

(ovvero per la produzione del supporto cartaceo)” anche per la produzione della Nota e dell’Atto di vendita digitale e che il vantaggio della formazione digitale dell’Atto di vendita sarà apprezzabile in quanto “Non sarà necessario effettuare la stampa e la successiva scansione del documento cartaceo”, persistendo, quindi, nella impostazione del progetto primieramente offerta. In tal senso il Ministero a sua volta ripropone quanto rilevato dalla sezione e che cioè “La visualizzazione del CDPD, inoltre, presuppone l’utilizzo di tecnologie che non necessariamente sono fruibili dalla generalità dei cittadini e, pertanto, chi non dispone o non è in grado di fare uso di dette tecnologie deve rivolgersi ad uno STA, che però può rilasciare unicamente la stampa di un mero “facsimile” del CDPD.

“Appare evidente, quindi, che l’utenza maggiormente penalizzata è costituita da quei cittadini che, per età anagrafica o per condizioni culturali o socio-economiche, dovrebbe essere oggetto di maggior tutela.” (Memoria del MIT pag. 5).

In sostanza anche se il profilo della digitalizzazione del Certificato di proprietà non è sconfessato, e non lo potrebbe, dal d.lgs. n. 98/2017, quello che non funziona nel progetto dell’ACI, laddove nel detto decreto legislativo all’art. 1, comma 3 vengono richiamate le “modalità anche telematiche” di gestione del cd. documento unico, è che queste non possono divergere da quanto stabilito dall’art. 23, comma 1 del d.lgs n. 82 del 7 marzo 2005 (Codice dell’amministrazione digitale) il quale prevede che gli atti formati dalle pubbliche amministrazioni con strumenti informatici, nonché i dati e i documenti informatici detenuti dalle stesse, “costituiscono informazione primaria ed originale da cui è possibile effettuare, su diversi o identici tipi di supporto, duplicazioni e copie per ali usi consentiti dalla legge” il che significa che deve essere sempre possibile, per gli usi consentiti dalla legge, la duplicazione e la copia degli atti formati digitalmente, non solo su supporto digitale, ma anche su supporto cartaceo.

3. Ma oltre all'accoglimento delle prime due censure proposte che fanno derivare la illegittimità della Circolare disciplinante la II Fase del progetto Semplific@uto da quella che inficia la prima, vanno pure accolti gli altri tre motivi di ricorso, soprattutto laddove pongono in evidenza la disparità di trattamento tra l'ACI ed altrettante strutture che svolgono servizi di Sportello Telematico dell'Automobilista.

A tal riguardo con del tutto condivisibile osservazione il Ministero ha osservato che:

“...l'introduzione del GDPD e dell'atto di vendita digitale ha determinato un ruolo predominante di ACI nella gestione delle procedure telematiche in parola ed inoltre, contravvenendo alla ratio ed alle disposizioni del d.P.R. n. 358/2000, ha di fatto derogato ai principi fondamentale dello STA, vale a dire la contestualità ed il tempo reale nel rilascio dei documenti di circolazione e di proprietà.

“Si tenga conto che l'operatore STA, per poter avere accesso al CDPD, e quindi per poter predisporre l'atto di vendita, deve necessariamente prima collegarsi attraverso il canale telematico ACI/PRA ed utilizzare l'applicativo all'uopo predisposto (cd: GAD) e poi, attraverso le ordinarie procedure STA, procedere alla stampa della carta di circolazione. Ciò vale anche per gli STA operativi presso gli UMC (Uffici Motorizzazione Civile).

“La dematerializzazione del certificato di proprietà costituisce, pertanto, un aggravamento procedurale non solo per gli operatori del settore della consulenza per la circolazione dei mezzi di trasporto, ma anche per gli Uffici Motorizzazione Civile i quali, oltre ad utilizzare le ordinarie procedure STA, si vedono ora costretti ad accedere anche all'applicativo GAD per poter espletare le formalità di pubblico registro automobilistico.

“Infatti, per poter rendere direttamente fruibili presso gli UMC le nuove procedure ACI/PRA, questa Amministrazione avrebbe dovuto procedere ad una

reingegnerizzazione del processo con conseguente adeguamento del proprio sistema informativo; iniziativa questa che si sarebbe posta in netto contrasto con la riforma voluta dalla richiamata legge n. 124/2015, anche in considerazione di vincoli di bilancio in essa contenuti.”

4. Conclusivamente è pure da osservarsi che nelle more della decisione del ricorso in esame, come previsto dall'art. 1 del d.lgs. n. 98 del 29 maggio 2017 è entrato in vigore il decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti di concerto col Ministero della Giustizia adottato il 23 ottobre 2017 e recante le “Modalità di annotazione nel *documento unico di circolazione e di proprietà* di autoveicoli, motoveicoli e rimorchi, dei dati richiesti dall'art. 1, comm1 2 e 3 del d.lgs. n. 98/2017)” a tenore del cui art. 4 è istituito un apposito Comitato Tecnico Esecutivo presso la Direzione Generale della Motorizzazione cui partecipano rappresentanti del CED e di ACI-PRA con il compito di definire le specifiche di interfaccia necessarie per l'annotazione dei dati previsti dall'art. 1 e “definire i requisiti di cooperazione applicativa tra il sistema informativo gestito dal CED e il sistema informativo gestito da ACI-PRA” e tanto per consentire il rilascio del Documento Unico di Circolazione e di Proprietà a decorrere da 1° luglio 2018.

5. Per le superiori considerazioni il ricorso va accolto e per l'effetto va annullata la lettera circolare n. 005/0004898/16 del 08.06.2016 diffusa dall'Automobile Club d'Italia ed avente ad oggetto "Digitalizzazione processi PRA - avvio della FASE 2" - (certificato di proprietà digitale CDPD).

6. Le spese seguono la soccombenza e vanno 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 lettera circolare n. 005/0004898/16 del 08.06.2016 diffusa

dall'Automobile Club d'Italia ed avente ad oggetto "Digitalizzazione processi PRA - avvio della FASE 2" - (certificato di proprietà digitale CDPD)

Condanna l'ACI al pagamento a favore di parte ricorrente e del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti di euro 2.500,00 ciascuno per spese di giudizio, per complessivi euro 5.000,00.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 17 ottobre 2017 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Sapone, Presidente

Pierina Biancofiore, Consigliere, Estensore

Massimo Santini, Consigliere

L'ESTENSORE
Pierina Biancofiore

IL PRESIDENTE
Giuseppe Sapone

IL SEGRETARIO