



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

Consiglio di Stato

Adunanza delle Sezioni riunite Prima e Normativa del 16 novembre 2011

NUMERO AFFARE 03458/2011

OGGETTO:

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

Richiesta di parere relativa alla interpretazione dell'art. 123, commi 4 e 7 *-bis*, del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (disciplina delle autoscuole)

LE SEZIONI

Vista la relazione n. prot. 30876 dell'8 agosto 2011, con la quale il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - ufficio legislativo ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

esaminati gli atti e udito il relatore consigliere Alessandro Botto;

Premesso

Riferisce il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti che l'art. 123 del d.lgs. n. 285 del 1992 (codice della strada), che detta la disciplina delle autoscuole, ha subito importanti modifiche ad opera dell'art. 10, commi da 5 a 5 *octies*, del d.l. 31 gennaio 2007, n. 7, convertito dalla legge 2 aprile 2007, n. 40, nonché dall'art. 20, comma 5, della legge 29 luglio 2010, n. 120.

Il comma 13 del citato articolo 123 dispone, poi, che l'attuale disciplina regolamentare venga aggiornata alla luce delle sopraindicate modifiche legislative intervenute.

Afferma l'Amministrazione referente che, in sede di predisposizione del relativo schema di regolamento, è emersa la problematica relativa alla dichiarazione di inizio attività, che il comma 4 dell'art. 123 CdS, come modificato dal d.l. n. 7 del 2007, individua quale atto propedeutico all'apertura di un'autoscuola. Infatti, con il citato d.l. n. 7 del 2007 (convertito dalla legge n. 40 del 2007) la possibilità di apertura di una nuova autoscuola è stata sottratta al precedente regime autorizzatorio basato sul rapporto tra numero di autoscuole e popolazione, estensione del territorio, indice di motorizzazione, e assoggettata al mero obbligo di presentazione di una dichiarazione di inizio attività. Il successivo comma 13 dello stesso art. 123, come modificato nel 2007, rimanda poi al regolamento di esecuzione del CdS l'individuazione delle modalità per la predetta DIA.

Riferisce altresì l'Amministrazione che, nella predisposizione del predetto schema di regolamento attuativo, erano state scelte delle modalità parzialmente difformi dalla disciplina dell'art. 19 della l. n. 241 del 1990: per esempio, in luogo del termine di trenta giorni, era stato individuato un termine di sessanta giorni, per consentire l'effettuazione dei necessari controlli.

Peraltro, nelle more dell'emanazione di tale modifica regolamentare, l'art. 123 CdS subiva una nuova modifica: il comma 7 *bis*, infatti, veniva aggiunto dall'art. 20, comma 5, lett. e), della l. 29 luglio 2010 n. 120 e veniva pertanto previsto che l'attività di autoscuola non possa comunque essere iniziata prima della verifica del possesso dei requisiti prescritti.

Rileva l'Amministrazione referente che, alla luce di tale modifica legislativa (in vigore dal 13 agosto 2010), sembra che la disciplina della DIA nel caso di specie sia stata snaturata, poiché l'inizio dell'attività di autoscuola risulta subordinato

all'effettivo e preliminare controllo da parte della provincia (cui compete la vigilanza amministrativa e tecnica in materia).

Aggiunge l'Amministrazione che il 31 luglio 2010 è, altresì, entrata in vigore la legge 30 luglio 2010 n. 122, di conversione del d.l. 31 maggio 2010 n. 78, che all'art. 49, commi 4 e 4 bis, ha riscritto l'art. 19 della l. n. 241 del 1990, sostituendo con l'espressione "*segnalazione certificata di inizio attività*" (SCIA) quella di "*dichiarazione di inizio attività*" (DIA), ovunque essa ricorra, sia nella normativa statale che in quella regionale.

Evidenzia l'Amministrazione che, ad una prima lettura, potrebbe sembrare che anche la DIA prevista dal comma 4 dell'art. 123 CdS debba essere sostituita dalla SCIA, ma che alla luce dei principi *lex posterior derogat anteriori* e *lex specialis derogat generali*, si dovrebbe giungere alla conclusione che l'interpunzione arrecata dalla legge n. 120 (mediante l'inserimento del comma 7 bis dello stesso art. 123) impedisca di aprire una nuova autoscuola prima della verifica del possesso dei prescritti requisiti.

In conclusione, l'Amministrazione intende sapere:

se l'espressione "*dichiarazione di inizio attività*", contenuta nell'art. 123, commi 4 e 13, debba ritenersi sostituita da "*segnalazione certificata di inizio attività*";

se, anche ove si trattasse di SCIA, possa ritenersi coerente una disciplina che comunque subordini l'inizio dell'attività alla preventiva verifica del possesso dei requisiti previsti.

L'Amministrazione, inoltre, sottopone a questo Consesso altri quesiti relativi alla stessa materia.

Innanzitutto, chiede di conoscere la corretta interpretazione del requisito dell'esclusività, di cui all'art. 123, comma 4, CdS ("*Il titolare deve avere la proprietà e gestione diretta, personale, esclusiva e permanente dell'esercizio...*").

Infatti, la portata della previgente formulazione rispetto a quella attuale evidenzia che il legislatore ha voluto valorizzare i concetti di esclusività e permanenza dell'attività in capo al titolare dell'autoscuola. Peraltro, tale nuova disciplina non può risolversi in un pregiudizio della libertà di esercizio dell'attività d'impresa, per cui dovrebbe essere letta nel senso di non precludere al titolare di un'autoscuola lo svolgimento di ogni altra attività lavorativa non incompatibile.

Dal complesso delle disposizioni in esame sembrerebbe evincersi, quindi, che il titolare di autoscuola, in possesso di doppia abilitazione quale insegnante di teoria e istruttore di guida, con una esperienza di almeno due anni maturata nell'ultimo quinquennio, debba applicarsi direttamente all'esercizio dell'attività di insegnante/istruttore di guida, assumendo le funzioni di responsabile didattico. Ove, invece, l'autoscuola disponga di un'altra sede, ritiene l'Amministrazione che occorra nominare un altro responsabile didattico per la stessa.

Ne consegue che il requisito dell'esclusività dovrebbe essere declinato nella possibilità della titolarità di una sola autoscuola, ancorché con più sedi, mentre potrebbe essere svolta qualsiasi eventuale diversa attività lavorativa, salvo specifiche esclusioni.

L'Amministrazione, inoltre, sottopone a questo Consesso il quesito relativo alla possibilità, o meno, per il titolare di autoscuola, di svolgere l'attività di consulenza automobilistica (disciplinata dalla legge n. 264 del 1991) e a tal fine propone di ritenere che il titolare di autoscuola, che sia anche in possesso dei requisiti professionali di cui alla legge n. 264 del 1991, possa essere titolare di entrambe le attività, ma che debba procedere alla nomina di un istitore professionalmente qualificato per l'attività di consulenza automobilistica.

Da ultimo, l'Amministrazione sottopone a questo Consesso la tematica delle scuole nautiche: l'art. 42 del DM 29 luglio 2008 n. 146, nel disciplinare l'attività delle scuole nautiche, non menziona espressamente, tra i soggetti preposti alla

istruzione e formazione dei candidati per gli esami, le autoscuole, come invece faceva il previgente art. 28, comma 4, del DPR n. 431 del 1997.

Tale espunzione potrebbe trovare fondamento nel requisito della esclusività dell'esercizio dell'attività di autoscuola, sopra esposto, anche perché ove il legislatore ha voluto consentire l'esercizio di altre attività nell'ambito delle autoscuole, lo ha espressamente detto (cfr. l'art. 123, comma 10 *bis*, CdS, come modificato dall'art. 20, comma 5, lett. *g*), della legge n. 120 del 2010).

Pertanto, non sarebbe più consentito l'esercizio di attività di scuola nautica da parte delle autoscuole avviate successivamente al 2007, che ha introdotto il requisito della esclusività nell'esercizio delle autoscuole.

Per quanto concerne, poi, le autoscuole già avviate in precedenza, l'inibizione all'attività di scuola nautica scatterebbe dalla prima variazione della titolarità dell'autoscuola stessa successivamente alla data di entrata in vigore del citato d.l. n. 7 del 2007.

La presente richiesta di parere è stata deferita all'esame congiunto della Prima Sezione e della Sezione consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato con decreto del Presidente del Consiglio di Stato del 24 ottobre 2011.

Considerato

In ordine al primo quesito proposto le Sezioni ritengono che possa condividersi quanto sostenuto dall'Amministrazione referente nelle conclusioni prospettate, ossia che l'attività di autoscuola sia soggetta ad un peculiare regime, nominalmente individuato in quello della dichiarazione di inizio attività, sostituita ora dalla segnalazione certificata di inizio attività, ma che in sostanza si atteggia a modello autorizzatorio.

Ed invero, il comma 7 *bis* dell'art. 123 del CdS, introdotto dalla interpolazione di cui all'art. 20, comma 5, lett. *e*), della legge n. 120 del 2010 ed entrato in vigore il 13 agosto 2010, dispone che l'attività di autoscuola non possa essere iniziata prima

della verifica del possesso dei requisiti prescritti e ciò significa inequivocamente che nel caso di specie, dalla data suindicata, non opera il più semplice regime della dichiarazione di inizio attività, che comporta solo verifiche *ex post*.

Da ciò discende che risulta in concreto irrilevante, ai fini in esame, la modifica normativa apportata dall'art. 49, comma 4 *ter*, del d.l. n. 78 del 2010 (convertito dalla l. n. 122 del 2010), che ha novellato l'art. 19 della l. n. 241 del 1990 ed ha introdotto il regime della SCIA in luogo di ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione, permesso o nulla osta (ove il rilascio dipenda esclusivamente all'accertamento dei requisiti e presupposti): e ciò, sia perché tale novella risulta anteriore rispetto alla entrata in vigore del comma 7 *bis* dell'art. 123 sopra citato, sia perché la novella dell'art. 19 della l. n. 241 del 1990 appare materia generale rispetto alla disciplina speciale recata dal più volte citato comma 7 *bis*.

Le Sezioni, dunque, ritengono che possa risponderci al primo dei quesiti proposti nel seguente modo: la sostituzione del regime previgente con quello della SCIA è irrilevante in relazione a quanto previsto dall'art. 120, comma 7 *bis* dell'art. 123, CdS, che sottopone l'avvio dell'attività di autoscuola ad un regime peculiare, che contempla la necessità di verifiche *ex ante* rispetto al concreto inizio dell'attività.

Ritengono, peraltro, le Sezioni, che proprio perché si tratta di deroga rispetto alla generale disciplina della SCIA per le attività il cui inizio è subordinato al mero accertamento di requisiti/presupposti, occorre che vengano previsti espressi e ridotti termini decadenziali per l'effettuazione delle prescritte verifiche, onde limitare al massimo l'impedimento temporaneo all'inizio della attività di autoscuola.

Le Sezioni condividono, altresì, l'impostazione ermeneutica fornita dall'Amministrazione (coerente anche con i principi costituzionali in materia di libertà dell'iniziativa economica) quanto all'aspetto della esclusività dell'attività da parte del titolare dell'autoscuola, che non può che declinarsi nella possibilità, per il

singolo soggetto, di essere titolare di una sola autoscuola, eventualmente con più sedi, ma in quest'ultimo caso occorre che per ciascuna sede distaccata sia previsto un autonomo responsabile didattico.

Quanto, invece, agli altri due quesiti proposti, ritengono le Sezioni di dover preliminarmente effettuare una precisazione: il requisito della esclusività esaminato nel secondo dei quesiti in esame non può che avere una portata meramente soggettiva, e non anche oggettiva.

In altre parole, ciò significa che ad essere esclusiva sarà solo l'attività del soggetto titolare (ossia dedicata all'esercizio di una sola autoscuola), senza peraltro implicare che nell'ambito dell'autoscuola non possano svolgersi anche altre attività consentite e compatibili.

Ne consegue che, ove il titolare di autoscuola sia anche in possesso dei requisiti per svolgere l'attività di consulenza automobilistica, non si comprende per quale ragione egli dovrebbe nominare in proposito un institore qualificato per quest'ultima attività, perfettamente compatibile con l'esercizio della prima, e non rilevante ai fini della esclusività di gestione dell'autoscuola, nel senso sopra evidenziato.

Del pari, anche per l'ultimo quesito valgono analoghe considerazioni. Infatti, il regime di esclusività non opera a livello oggettivo e, quindi, non può impedire che la formazione e l'istruzione dei candidati per il rilascio delle patenti nautiche avvenga nelle autoscuole.

Né rileva in proposito il richiamato art. 42 del DM 29 luglio 2008 n. 146, poiché tale atto normativo non disciplina in alcun modo la materia dei soggetti abilitati alla istruzione/formazione finalizzata al rilascio della patente nautica e, quindi, non può evincersi da esso la presunta espunzione delle autoscuole dal novero dei soggetti abilitati all'esercizio della attività di formazione/insegnamento in proposito

P.Q.M.

nelle argomentazioni esposte in motivazione è il parere delle Sezioni Prima e per gli atti normativi.

L'ESTENSORE
Alessandro Botto

IL PRESIDENTE
Luigi Cossu

IL SEGRETARIO
Licia Grassucci