



CONSIGLIO DI STATO

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza del 19 gennaio 2009

N. della Sezione:
4415/08

OGGETTO:

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Schema di d.m. recante disciplina dei corsi di formazione e delle procedure per l'abilitazione di insegnanti e di istruttori di autoscuole.

La Sezione

Vista la relazione senza numero e data, trasmessa con nota n. 0024101 del 5 dicembre 2008 e pervenuta in Segreteria il 22 successivo, con la quale il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti chiede il parere del Consiglio di Stato sull'affare in oggetto;

ESAMINATI gli atti e udito il relatore ed estensore Cons. Damiano Nocilla;

PREMESSO

Riferisce l'Amministrazione che il d.l. 31 gennaio 2007, n. 7, all'articolo 10, comma 5, aveva liberalizzato il settore dell'esercizio dell'attività di autoscuola, passando dal regime c.d. autorizzatorio e dal vincolo del rispetto di taluni parametri relativi alla popolazione ed all'indice di motorizzazione in ambito provinciale al regime della dichiarazione d'inizio di attività da presentare all'amministrazione provinciale, fatto salvo il rispetto dei

requisiti morali e professionali, della capacità finanziaria e degli standard tecnico-organizzativi.

La medesima disposizione aveva assoggettato le autoscuole alla vigilanza amministrativa e tecnica da parte delle Province.

Successivamente la legge 2 aprile 2007, n. 40, di conversione del suddetto decreto-legge, ha stabilito i requisiti tecnico-professionali, dei quali dovevano essere in possesso coloro che potevano presentare dichiarazione d'inizio di attività di autoscuola, stabilendo che tra tali requisiti sia ricompreso il possesso dell'abilitazione quale insegnante di teoria e istruttore di guida con almeno un'esperienza biennale. La medesima legge ha inoltre previsto che le autoscuole debbano disporre di insegnanti e istruttori riconosciuti idonei dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, che rilascia specifico attestato di qualifica professionale, e che con decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti dovessero essere regolati *“i requisiti di idoneità, i corsi di formazione iniziale e periodica, con i relativi programmi, degli insegnanti e degli istruttori delle autoscuole per conducenti”*, nonché *“i programmi di esame per l'accertamento della idoneità tecnica degli insegnanti e degli istruttori, cui si accede dopo la citata formazione iniziale”*.

A quest'ultima finalità è diretto lo schema di decreto ministeriale in oggetto. Esso consta di 15 articoli e 14 allegati e si divide idealmente in tre parti: una prima parte disciplina l'*iter* necessario per conseguire l'abilitazione di insegnante di teoria nelle autoscuole e per mantenere tale qualifica (articoli da 2 a 6), una seconda parte riguarda il conseguimento ed il mantenimento dell'abilitazione ad esercitare l'attività di istruttore di guida (articoli da 7 a 12) e una terza parte è dedicata: a) al conseguimento di ambedue le abilitazioni, come insegnante e come istruttore; b) ai soggetti, che svolgono i corsi di formazione e di aggiornamento per il conseguimento e la conservazione dell'abilitazione come insegnante e istruttore; c) a coloro che possono essere docenti in tali corsi.

Più in dettaglio, dopo l'articolo 1 che definisce taluni dei lemmi usati più frequentemente nel regolamento in oggetto, l'articolo 2 prevede i requisiti, di cui il soggetto deve essere in possesso, per poter conseguire l'abilitazione di insegnante; l'articolo 3 regola l'ammissione, la natura e lo svolgimento dei corsi di formazione per istruttore. Quanto, poi, agli articoli 4 e 5, essi riguardano gli esami di idoneità per l'abilitazione di insegnante e lo svolgimento dei corsi obbligatori di formazione periodica per insegnanti; l'articolo 6 disciplina i corsi di aggiornamento per insegnanti, la cui frequenza è necessaria perché coloro che hanno già conseguito l'abilitazione prima dell'entrata in vigore del regolamento possano continuare ad esercitare la relativa attività.

L'articolo 7 distingue tra gli istruttori abilitati a svolgere esercitazioni per il conseguimento del permesso di guida di tutti i veicoli a motore e quelli che possono svolgere le esercitazioni per i veicoli a motore, con esclusione, però, dei ciclomotori e dei motocicli. Per il resto gli articoli 8, 9, 10, 11 e 12 ripetono nella buona sostanza lo schema che il regolamento ha già percorso per quanto riguarda gli insegnanti di teoria.

L'articolo 13 disciplina i corsi, che occorre necessariamente seguire, perché un istruttore possa conseguire anche l'abilitazione all'esercizio dell'attività d'insegnante e perché un insegnante possa conseguire l'abilitazione a svolgere funzioni di istruttore, nonché i corsi diretti a consentire ad un istruttore, non abilitato a svolgere esercitazioni per i ciclomotori e i motocicli, di essere abilitato a svolgere tale attività anche per questi ultimi veicoli a motore. L'articolo 14 determina quali sono i soggetti abilitati a svolgere i corsi di formazione e di aggiornamento, mentre l'articolo 15 fissa i requisiti professionali perché si possa insegnare nei corsi per la formazione e l'aggiornamento degli istruttori e degli insegnanti.

CONSIDERATO

1. La Sezione intende preliminarmente richiamare l'attenzione dell'Amministrazione su un aspetto di portata generale.

Come è noto, la normativa primaria, che ha legittimato l'adozione del regolamento in oggetto, nasce dall'intento di liberalizzare il mercato dell'attività di istruzione propedeutica al conseguimento delle patenti di guida, favorendo la concorrenza tra le autoscuole a vantaggio dei fruitori dell'istruzione abilitante al conseguimento del permesso di guida di autoveicoli e motocicli. Ed anzi, proprio perchè detta normativa è diretta alla tutela della concorrenza in vari settori ed in particolare nel settore specifico, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, Cost., si giustifica – a norma del sesto comma dell'articolo 117, Cost. – l'attribuzione allo Stato della potestà regolamentare nella materia in oggetto.

Da essa si deduce che per un verso, deve ritenersi aperta ad ogni soggetto – purchè in possesso di determinati requisiti – la possibilità di avviare, senza limitazioni, attività di autoscuola, garantendo nel contempo gli utenti sulla qualità e sulla correttezza del servizio, e per altro verso, che sia demandato al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti la determinazione de *“i requisiti di idoneità, i corsi di formazione iniziale e periodica, con i relativi programmi, degli insegnanti e degli istruttori delle autoscuole”*, nonché de *“i programmi di esame per l'accertamento dell'idoneità tecnica degli insegnanti e degli istruttori, cui si accede dopo la citata formazione iniziale”*.

L'organizzazione e lo svolgimento dei corsi di formazione e di aggiornamento costituisce, in quest'ottica, un vero e proprio servizio pubblico, cui il cittadino, allorchè sia in possesso dei requisiti richiesti, deve poter liberamente accedere; al punto che potrebbe configurarsi un vero e proprio diritto soggettivo dei cittadini a frequentare i corsi suddetti, risultandone altrimenti violato il diritto al lavoro ed alla libera scelta della professione costituzionalmente garantito.

Orbene, la bozza di regolamento in esame, affida in via esclusiva la tenuta dei corsi in questione alle autoscuole (articolo 14, comma 1), che verrebbero a configurarsi come soggetti incaricati di un pubblico servizio; e per di più prevede che non si possa accedere all'esame abilitante all'esercizio professionale dell'attività di istruttore o di insegnante senza aver previamente frequentato un corso di formazione presso un'autoscuola (articoli 3, comma 6, e 9, comma 6). Prevede, inoltre, che

coloro, che siano già in possesso della qualifica di istruttore o insegnante, non possano continuare ad esercitare la professione senza avere seguito presso un'autoscuola (e solo presso un'autoscuola) un corso di aggiornamento (articoli 6, comma 7, e 12, comma 7).

Se si considera, poi, che il nuovo testo dell'articolo 123 d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (quale risultante dalle modifiche approvate con la succitata legge n. 40 del 2007) prevede che la dichiarazione di inizio di attività di autoscuola può essere presentata da chi sia in possesso "*di abilitazione quale insegnante di teoria e istruttore di guida con almeno un'esperienza biennale*", appare evidente che il regolamento finisce per affidare alle stesse autoscuole la possibilità di accesso al relativo "*mercato*".

2. Alla stregua di tali premesse si osserva anzitutto che se è pur vero che le autoscuole suppliscono alla carenza di strutture pubbliche atte a fornire alla generalità dei cittadini in possesso dei requisiti, previsti dagli articoli 2 e 8, l'istruzione necessaria a conseguire l'abilitazione come insegnante o istruttore nelle autoscuole è anche vero che manca nel regolamento una normativa diretta: a) ad assicurare al cittadino, che ne faccia richiesta, la possibilità di accedere all'istruzione in questione (anzi, essendo previsto un numero chiuso di frequentanti i singoli corsi esistenti presso ogni autoscuola, sembra essersi voluto lasciare all'ampia discrezionalità di queste ultime la scelta di chi ammettere o no alla frequenza), b) a determinare la misura degli oneri che i cittadini dovranno affrontare per la frequenza dei corsi in questione; c) a disciplinare una costante vigilanza da parte di pubbliche autorità (nel caso di specie le Province) sulle autoscuole che gestiscono tali corsi. Queste lacune della normativa devono essere necessariamente colmate, in quanto il loro permanere contraddice l'impianto stesso della bozza di regolamento in questione, determinandone la sostanziale e globale lacunosità e contrarietà alla *ratio* della normativa primaria.

In ogni caso, inoltre, non si giustifica l'esclusività della competenza delle autoscuole ad organizzare i corsi, esclusività prevista dall'articolo 14 dello schema. Non può non condividersi in proposito l'osservazione formulata dall'UPI nella nota

del 20 febbraio 2008, che richiede giustamente che tale funzione possa essere esercitata da tutte le istituzioni competenti nella materia.

Per questo profilo lo schema di regolamento va dunque sottoposto ad un riesame approfondito.

3. Si passa all'esame del contenuto degli articoli.

3.1. Alcune osservazioni devono formularsi in ordine all'articolo 3.

Anzitutto il comma 2, nella parte in cui richiama l'allegato 1, nel disegnare il programma dei corsi di formazione per insegnanti, prevede che alcune materie debbano essere insegnate da professionisti, quali il medico o l'ingegnere, altre da professionisti o da chi sia già insegnante di teoria, altre ancora da persone dotate della specifica professionalità di "*esperto di diritto*". Quest'ultima non è, però, una professionalità, che trova riscontro nella legislazione italiana, e del resto, anche il tentativo di specificarla, operato dall'articolo 15, comma 1, lett. a), appare contrario al sistema di istruzione universitaria vigente nel nostro Paese. Vi si definisce, infatti, l'esperto di diritto come colui che sia in possesso del diploma di laurea conseguito a seguito di corso di studi di almeno quattro anni in discipline giuridiche o equipollenti. La formula appare alquanto oscura, innanzi tutto perché non esiste la laurea in discipline giuridiche, ma la laurea in giurisprudenza, in secondo luogo perché non è chiaro se l'equipollenza debba riferirsi al diploma di laurea o alle discipline, e in terzo luogo perché l'equipollenza non può considerarsi in astratto, bensì in relazione alla funzione che il soggetto è chiamato a svolgere.

Sempre in ordine al profilo professionale dei docenti non è chiaro perché, alla stregua di quanto disposto dall'allegato 1 per l'insegnamento di "*elementi di fisica*" si richieda un ingegnere iscritto all'albo e non un laureato in fisica teorica, né perché un ingegnere iscritto all'albo possa, ai fini dell'insegnamento di certe materie, essere sostituito da un semplice "*insegnante*" di teoria nelle autoscuole.

Occorre pertanto rivedere gli allegati, nei quali si indicano le professionalità degli insegnanti nei corsi di formazione e di aggiornamento, in modo che ne risulti una disciplina coerente con i principi in materia di istruzione universitaria.

Perplessità suscita inoltre il meccanismo di recupero, delineato nel comma 6, visto che nulla garantisce che il recupero riguardi i medesimi argomenti teorici, che il frequentante ha perso con l'assenza, onde il recupero sembra configurarsi come un fatto puramente quantitativo, che non offre alcuna garanzia sulla completezza della preparazione del futuro insegnante. Si sottolinea, inoltre, l'opportunità che del recupero si tenga annotazione nel registro di frequenza di cui agli allegati 3 e 4.

3.2. Sull'articolo 4, che demanda la gestione dell'esame di abilitazione per gli insegnanti alle province, si osserva in ordine al comma 5, lett. c), che non è chiaro perché il nulla osta rilasciato dalla provincia sul libretto professionale debba recare l'indicazione di una autoscuola o centro di istruzione automobilistica presso il quale chi ha superato l'esame dovrà operare, con il rischio di introdurre un ulteriore fattore di impedimento alla mobilità del lavoro (del resto il regolamento non si preoccupa di disciplinare come tale indicazione possa essere cambiata sul libretto professionale).

3.3 L'articolo 5, che regola i corsi di formazione periodica degli insegnanti, ne demanda l'organizzazione, il programma, le modalità di svolgimento alle stesse autoscuole, prevedendo che l'insegnante possa seguire il corso di formazione periodica presso la stessa autoscuola o centro di istruzione automobilistica, presso i quali esercita la professione. In assenza della previsione di adeguati controlli sull'effettivo svolgimento di detti corsi, la disposizione si presta – così come congegnata – a possibili aggiramenti, elusioni ed abusi. Inoltre, non si determinano i parametri secondo i quali le autoscuole fissano il costo dei corsi per i propri insegnanti e per quelli che sono inseriti nell'organico di altre autoscuole o non esercitino al momento la professione.

3.4. Per quanto riguarda l'articolo 6, relativo ai corsi di aggiornamento per insegnanti, valgono considerazioni analoghe a quelle svolte sull'articolo 3, in ordine ai programmi (ed il relativo allegato 8) ed al recupero delle assenze. Due punti meritano particolare attenzione: il primo è che le pubbliche autorità (il Ministero, prima, e le province, poi), che a suo tempo hanno riconosciuto l'idoneità dei soggetti abilitati a svolgere la professione di insegnante, finiscono per delegare le singole autoscuole a confermare l'idoneità di coloro, che hanno seguito il corso di

aggiornamento, senza nessun controllo sui risultati del loro insegnamento; il secondo è che il comma 3 non consente l'iscrizione contemporanea a due corsi di aggiornamento, con una disposizione che apparirebbe ragionevole solo se estesa alla possibilità di essere iscritti contemporaneamente a due corsi di formazione.

3.5. Valgono per l'articolo 9 le medesime osservazioni svolte sull'articolo 3 per ciò che riguarda i programmi ed i docenti (v. allegato 9) e l'integrazione delle assenze, nonché le relative annotazioni nel registro di frequenza, così come per l'articolo 10 si può fare riferimento a quanto già osservato per l'articolo 4. Anche per i corsi di formazione periodica e per i corsi di aggiornamento di istruttore si possono ripetere le considerazioni svolte in ordine agli articoli 5 e 6.

3.6. Sull'articolo 11 si condividono le osservazioni dell'UPI sul fatto che non sia previsto il potere della provincia di sospendere corsi irregolarmente effettuati o organizzati e di non ammettere agli esami di abilitazione candidati in possesso di attestati relativi a corsi gestiti in modo non regolare dalle autoscuole, nonché le forme di responsabilità, anche verso terzi, cui le autoscuole vanno incontro nel caso di irregolare gestione dei corsi da esse organizzati.

In genere, si deve rilevare che manca la disciplina delle verifiche e delle conseguenti sanzioni.

3.7. In merito all'articolo 13 innanzi tutto non appare congruo qualificare gli specifici corsi per ottenere l'estensione dell'abilitazione di insegnante o istruttore a svolgere la professione rispettivamente di istruttore o insegnante come corsi di formazione iniziale, ingenerando così confusione con i corsi disciplinati dagli artt. 3 e 9; così come non può definirsi corso di formazione iniziale quello che l'istruttore di guida per gli autoveicoli deve seguire per poter svolgere la medesima funzione per la guida dei motocicli. In secondo luogo, non vi è una disciplina apposita dei corsi di formazione periodica, che dovranno seguire quanti siano abilitati ad un tempo ad esercitare le funzioni di insegnante e di istruttore, non essendo chiaro se in tal caso l'insegnante-istruttore debba seguire due corsi di formazione periodica.

3.8. Quanto all'articolo 15, a parte le considerazioni già svolte, sembra opportuno ribadire le perplessità in ordine a quanto stabilito dal comma 2, alla cui

stregua un insegnante nelle autoscuole, senza alcuna specifica qualificazione, può sostituirsi *ad libitum* ad un ingegnere, ad uno psicologo e ad un “*esperto di diritto*”.

P.Q.M.

Sospende l’espressione del parere in attesa che l’Amministrazione chiarisca le diverse questioni indicate in motivazione.

Il Presidente della Sezione
(Giancarlo Coraggio)

L’Estensore
(Damiano Nocilla)

Il Segretario di Adunanza
(Licia Grassucci)