

## AS741 - NUOVO CODICE DELLA STRADA - REGOLAMENTAZIONE DELL'ATTIVITÀ DELLE AUTOSCUOLE

Roma, 6 agosto 2010

Presidente del Senato della Repubblica  
Presidente della Camera dei Deputati  
Presidente del Consiglio dei Ministri  
Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti

Con il presente atto, adottato ai sensi degli artt. 21 e 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato intende richiamare l'attenzione sulle distorsioni della concorrenza e del corretto funzionamento del mercato delle autoscuole derivanti rispettivamente dall'articolo 123 del Codice della Strada, come modificato dall'articolo 20 della legge 29 luglio 2010, n. 120 e dalle bozze di provvedimenti redatti dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti relative alla regolamentazione dell'attività delle autoscuole.

Per quanto concerne l'attività di autoscuola, si evidenzia, in via preliminare, che essa deve essere valutata alla luce dei principi di liberalizzazione e di promozione della concorrenza contenuti nella normativa di cui all'articolo 10 del D.L. 31 gennaio 2007, n. 7, convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1 della legge 2 aprile 2007, n. 40<sup>1</sup> e, da ultimo, nella Direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno, recepita a livello nazionale con il decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59<sup>2</sup>, *"l'accesso e l'esercizio delle attività di servizi costituiscono espressione della libertà di iniziativa economica e non possono essere sottoposti a limitazioni non giustificate o discriminatorie"* (c.d. Direttiva servizi).

Questa Autorità intende segnalare alcune previsioni di natura normativa, già approvate, ed altre di natura regolamentare, in corso di approvazione, suscettibili di reintrodurre di fatto ostacoli all'ingresso nel mercato delle autoscuole, ponendosi in contrasto con i principi di liberalizzazione e concorrenza nazionali e comunitari.

Nello specifico, in merito all'obbligo per le autoscuole di svolgere corsi per il conseguimento di tutte le categorie di patente di guida, introdotto per i nuovi operatori dall'articolo 20 della legge n. 120/10 e previsto anche in una delle citate bozze di regolamento ministeriale, l'Autorità rileva che tale previsione, quand'anche ispirata dallo scopo di *"offrire all'utenza un servizio più completo e qualificato"*, costituisca a tutti gli effetti un'importante barriera amministrativa all'accesso nel mercato in esame. I numerosi esposti pervenuti in merito alle difficoltà di accesso dei nuovi entranti ai consorzi fra autoscuole a tale fine costituiti, evidenziano, infatti, come la norma in esame obblighi i nuovi titolari delle autoscuole a dotarsi di tutti gli automezzi necessari per l'istruzione di guida (autovetture, motocicli, autocarri, autobus, etc.) e di fatto li escluda dal novero dei soggetti a tal fine associati, costituiti dalle autoscuole già attive sul mercato, che non avrebbero alcun interesse a condividere i costi di acquisto e manutenzione di tali automezzi con nuove imprese concorrenti.

Tale previsione, in quanto idonea a determinare un'accentuata limitazione delle possibilità concorrenziali nell'organizzazione economica dell'attività di autoscuola, si pone in contrasto con i principi di liberalizzazione e concorrenza nazionali e comunitari in materia di servizi.

Pertanto, alla luce delle considerazioni svolte, l'Autorità auspica l'eliminazione delle disposizioni che escludono la possibilità per le autoscuole di limitare la propria attività solo alla preparazione per il conseguimento delle patenti A e B.

Quanto alle previsioni contenute nelle bozze di regolamento richiamate in epigrafe, in relazione alle quali l'Autorità, in data 25 luglio 2008, ha chiesto chiarimenti al Ministero competente, si tratta, in particolare di previsioni contenute:

- in una bozza di regolamento (da approvare tramite decreto del Ministro) che elimina la possibilità per le autoscuole di limitare la propria attività solo alla preparazione per il conseguimento delle patenti A e B e le obbliga a dotarsi di locali ed attrezzature specificamente identificate;
- in una bozza di regolamento (da approvare tramite decreto del Ministro) relativa ai corsi di formazione propedeutici all'esame di abilitazione all'insegnamento nelle autoscuole;

---

<sup>1</sup> [Recante *"Misure urgenti per la tutela dei consumatori, la promozione della concorrenza, lo sviluppo di attività economiche, la nascita di nuove imprese, la valorizzazione dell'istruzione tecnico-professionale e la rottamazione di autoveicoli"* (in Gazz. Uff. S.O. 2 aprile 2007, n. 77).]

<sup>2</sup> [Pubblicata nella Gazzetta ufficiale serie generale n. 94 del 23 aprile 2010.]

– in una bozza di provvedimento (da approvare tramite decreto del Presidente della Repubblica) che stabilisce che l'esperienza biennale dei docenti di autoscuola si possa conseguire solo comprovando almeno 24 mesi di esperienza lavorativa presso una o più autoscuole.

Con nota di riscontro del 6 aprile 2010 il Ministero interessato, precisando che le bozze degli atti in questione non sono ancora state perfezionate e che la nuova disciplina è ancora in fase di elaborazione, evidenziava la *ratio* giuridico-economica delle previsioni in esame.

Nello specifico, in ordine a quanto evidenziato dal Ministero circa le modalità di svolgimento dell'esame per l'abilitazione di insegnante e di istruttore di autoscuola, l'Autorità prende favorevolmente atto della circostanza per cui, a seguito di un parere del Consiglio di Stato, la composizione della relativa commissione non preveda più la presenza di un *"appartenente alle associazioni di categoria delle autoscuole maggiormente rappresentative in ambito nazionale"*, ma di un *"esperto nelle materia d'esame, anche su designazione della Regione"*, oltre ad un rappresentante *"del Dipartimento Trasporti Terrestri del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti"*. Ciò a condizione, tuttavia, che il non meglio definito *"esperto nelle materia d'esame"* non sia designato dalla Regione competente fra le *"associazioni di categoria delle autoscuole maggiormente rappresentative in ambito nazionale"*. In tale ipotesi, infatti, si riproporrebbe in capo a tale soggetto la contestuale condizione di potenziale concorrente e di esaminatore dell'aspirante titolare di autoscuola, del tutto incompatibile con l'esigenza di garantire condotte ispirate a criteri di terzietà e trasparenza nel contesto del processo valutativo del candidato.

Circa l'obbligo, in capo all'aspirante titolare di autoscuola, di comprovare almeno 24 mesi di esperienza presso una o più autoscuole, non può non evidenziarsi come tale previsione regolamentare (peraltro ben più circostanziata di quanto genericamente stabilito dalla fonte normativa del Codice della Strada, che prescrive solo una *"abilitazione quale insegnante di teoria e istruttore di guida con almeno un'esperienza biennale"*, prescrivendo che, a tal fine, il Ministro competente stabilisca *"i corsi di formazione iniziale e periodica, con i relativi programmi, degli insegnanti e degli istruttori"*<sup>3</sup>), appaia costituire una barriera amministrativa all'accesso per lo svolgimento dell'attività in parola. Infatti, l'eventuale conseguimento dell'abilitazione all'attività stessa è in tal guisa dipendente non da requisiti professionali acquisiti dall'aspirante titolare attraverso *"corsi di formazione"* appositamente realizzati da soggetti terzi di natura istituzionale (come appare suggerire la previsione di cui all'articolo 123, comma 10, del Codice della strada), ma dall'aver prestato una sorta di *"tirocinio"* presso una o più autoscuole attive sul mercato, le quali non avranno ragionevolmente alcun interesse ad assumere ed a formare professionalmente i propri futuri concorrenti.

Si rileva, comunque, che la suddetta previsione appare in evidente contrasto con il testo della norma del Codice della Strada in questione, così come modificato dalla citata legge n. 120/10, il quale prescrive che *"I corsi di formazione degli insegnanti e degli istruttori delle autoscuole, di cui al comma 10, sono organizzati"* non solo dalle autoscuole e dai centri di istruzione automobilistica, ma anche *"da soggetti accreditati dalle regioni o dalle province autonome di Trento e di Bolzano [...]"*.

Analoghe considerazioni possono essere svolte in merito all'obbligo per gli aspiranti titolari di autoscuole di seguire, ai fini della propria abilitazione, esclusivamente corsi organizzati presso le autoscuole già presenti sul territorio.

Per quanto concerne, poi, la previsione dell'obbligo, per l'aspirante titolare di autoscuola, di dotarsi di locali ed attrezzature specificamente identificate quanto a dimensioni ed arredamento, l'Autorità rileva che non risulta comprensibile per quale motivo tali ambienti debbano rispondere a caratteristiche talmente circostanziate da non rendere certamente agevole l'accesso a tale settore e, quindi, l'effettivo svolgimento dell'attività in questione anche da parte di qualificati professionisti; nessuna delle previsioni in parola, infatti, costituisce di per sé una garanzia che colui che svolge l'attività in parola nel rispetto di tali parametri offra servizi qualitativamente adeguati.

L'Autorità, pertanto, auspica che le considerazioni sopra svolte conducano ad una revisione in senso pro-concorrenziale delle disposizioni contenute nella richiamata nuova norma del Codice della strada e nelle citate bozze di regolamenti ministeriali.

IL PRESIDENTE  
Antonio Catricalà

---

<sup>3</sup> [Cfr. art. 123, commi 5 e 10 del Codice della strada.]