

ALL'UNIONE REGIONALE DELLE PROVINCE MARCHIGIANE  
ANCONA

Con la presente rispondo alla richiesta di parere avanzatami con e-mail del 07/03/2007 dalla dott.ssa. Claudia Paci per conto di codesta URPM, in ordine all'efficacia del c.d. "decreto Bersani" (decreto legge 31 gennaio 2007, n.7, nel frattempo convertito con modificazioni dalla legge 2 aprile 2007, n.40): ciò alla luce di una nota-circolare prot. n.5808 del 5 marzo 2007 del Ministero dei Trasporti – Servizio Integrato n.4 per l'Emilia Romagna e le Marche, con la quale si sostiene che l'applicabilità dell'art.10 del suddetto decreto, per quanto riguarda il nuovo regime delle attività di autoscuola, sia da differire al momento dell'entrata in vigore dei regolamenti con i quali le province sono tenute, ai sensi del comma 7 di detto articolo, ad adeguare le proprie disposizioni normative ai principi fissati dal medesimo decreto, entro 3 mesi dalla sua entrata in vigore

Ritengo non condivisibile e poco argomentata tale opinione (per altro sostenuta anche dal Direttore dell'Area trasporti e Mobilità della Provincia di Napoli – vedi allegato); questa si basa infatti unicamente sulla considerazione del carattere obbligatorio e non meramente facoltativo dei suddetti adeguamenti regolamentari, il che non appare elemento di per sé decisivo ai fini della risoluzione della questione, posto che, tra l'altro, per l'inadempimento di tale preteso obbligo non è contemplata dalla normativa statale alcuna conseguenza: nel senso, cioè, che il decreto non prevede meccanismi sostitutivi in caso di inerzia delle amministrazioni locali [né appare invocabile, in tale evenienza, il ricorso all'intervento sostitutivo statale di cui all'art.120, comma 2, Cost. e alle relative disposizioni attuative contenute nell'art. 8 della L.131/2005, considerato che l'eventuale inadempienza delle Province nella predisposizione o nell'adeguamento dei rispettivi regolamenti in materia di autoscuole non appare di per sé sufficiente per giustificare quell'intervento sostitutivo a carattere straordinario al quale, secondo la Corte Costituzionale (decisione 43/2004), è lecito ricorrere "*in caso di emergenze istituzionali di particolare gravità che comportano rischi di compromissione relativi ad interessi essenziali della Repubblica*"].

D'altro canto l'art.10 del D.L.7/2007 neppure prevede una diretta applicabilità delle disposizioni di legge nel caso di mancato adeguamento regolamentare da parte delle Province entro il suddetto termine di 3 mesi, con la conseguenza davvero inaccettabile che, accedendo alla tesi del

dipartimento regionale del Ministero, le misure legislative di liberalizzazione del settore delle autoscuole, le quali indubbiamente concernono una materia di competenza legislativa statale attenendo alla tutela dei consumatori e della concorrenza [cfr art.117, comma 2, lett.e) Costituzione], sarebbero in pratica nella pressoché totale disponibilità delle Province, risultando condizionate, quanto alla loro efficacia, dalla variabile solerzia degli enti locali che, se in ipotesi inerti, ne potrebbero vanificare o ritardare l'applicazione sostanzialmente *sine die*.

A ben vedere l'ordinamento degli enti locali di cui al d.lgs.267/2000, conferma quanto qui sostenuto riguardo al fatto che l'obbligatorietà dell'adeguamento delle norme locali ai principi espressi dalla legislazione statale non postula di per sé (cioè in mancanza di una norma di legge in senso contrario) un differimento dell'applicabilità della normativa statale al momento dell'intervenuto adeguamento. Infatti questo qui contestato corollario - da cui a sua volta conseguirebbe anche l'ultrattività, fino all'intervenuto adeguamento, della normativa locale ormai incompatibile con i sopravvenuti nuovi principi della legislazione statale - è escluso espressamente dall'art.1, comma 3 del T.U. EE. LL. con una clausola di valenza generale che, per quanto dettata con diretto riferimento agli statuti, è da intendersi applicabile anche ai regolamenti locali che sono, rispetto ai primi, in rapporto di subordinazione; in effetti secondo la disposizione ordinamentale da ultimo citata *“la legislazione in materia di ordinamento degli enti locali e di disciplina dell'esercizio delle funzioni ad essi conferite enuncia espressamente i principi che costituiscono limite inderogabile per la loro autonomia normativa. L'entrata in vigore di nuove leggi che enunciano tali principi abroga le norme statutarie con essi incompatibili. Gli enti locali adeguano gli statuti entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore delle leggi suddette”*. Tali norme sanciscono dunque, in sostanza, che i principi dettati dalle leggi statali per disciplinare l'esercizio delle funzioni conferite agli enti locali, vincolandone la relativa potestà normativa, abrogano direttamente le norme locali con essi incompatibili, fatto salvo l'obbligo di Comuni e Province di adeguarsi tempestivamente ai nuovi principi.

Si è dunque dell'avviso che i principi e le disposizioni di liberalizzazione delle attività di autoscuola introdotte dal D.L. 7/2007, anche in pendenza dell'adeguamento regolamentare da parte delle Province, abbiano già prodotto, dal momento dell'entrata in vigore del d.l., l'effetto abrogativo, anche ai sensi dell'art.15, disp. prel. Cod. Civ., delle pregresse norme locali incompatibili con le nuove normative statali. Né a tale conclusione, favorevole all'immediata integrale applicabilità ed efficacia della nuova legislazione statale che regola le attività di autoscuola, sembra possa opporsi l'assenza di un sufficiente grado di determinatezza delle disposizioni del decreto “Bersani” che ne renderebbe impossibile l'immediata applicazione in difetto di una mediazione regolamentare in ambito locale.

In realtà, integrando le norme di cui all'art.10, commi da 5 a 5-*decies* del d.l. 7/2007 convertito e di cui al novellato art.123 del Codice della Strada, con il regime generale della dichiarazione di inizio attività quale risulta fissato dall'art.19 della L.241/1990, le amministrazioni provinciali hanno già a disposizione strumenti normativi sufficientemente dettagliati - quanto all'indicazione di requisiti, presupposti, procedure ed effetti - per applicare immediatamente alle attività di autoscuola il nuovo regime (anche sanzionatorio) della dichiarazione di inizio attività in luogo di quello, ormai abolito, che prevedeva il rilascio di un provvedimento autorizzativo. Ovviamente questa autosufficienza, anche ai fini applicativi, della normativa statale, non fa venir meno l'esigenza, espressamente statuita dal comma 7 dell'art.10 del decreto "Bersani", che le Province entro tre mesi dall'entrata in vigore del decreto, adeguino le proprie disposizioni regolamentari ai nuovi principi di liberalizzazione integrando e specificando, ove necessario, con disposizioni di maggior dettaglio le norme statali.

Pesaro, 16 aprile 2007

IL CONSULENTE DELL'URPM  
DOTT. ANDREA PACCHIAROTTI