

Il trasporto scolastico di alunni disabili

Il Decreto del Ministero dei Trasporti del 31 gennaio 1997 ha disciplinato il trasporto scolastico "ordinario" vale a dire di alunni che non hanno necessità di particolari accorgimenti in virtù delle loro condizioni psico-fisiche senza occuparsi, in modo specifico, del trasporto dei disabili. Nel nostro ordinamento è sicuramente presente un principio di ordine generale tendente ad assicurare ai disabili la rimozione di ogni impedimento al raggiungimento di un soddisfacente livello di vita e di inserimento sociale. Questo principio, applicabile in ogni ambito della società, riceve dal legislatore una rilevante attenzione specie per quanto riguarda la concreta possibilità di frequentare la scuola dell'obbligo. La stessa Corte Costituzionale (1) ha affermato che non è sufficiente la mera predisposizione di mezzi per "facilitare" la frequenza della scuola (nella fatti specie si trattava di medie superiori ma il principio è a maggior ragione applicabile all'intera scuola dell'obbligo) in quanto è necessario approntare mezzi al fine di "assicurare" tale possibilità di frequenza. Punto di riferimento in materia è la legge quadro per l'assistenza, l'integrazione e i diritti dei *portatori di handicap* 5 febbraio 1992 n. 104 che ha ripreso e sviluppato quanto già disposto dall'art. 28 della L. 30 marzo 1971, n. 118 e che prevede, nell'ambito del diritto dei disabili a frequentare la scuola dell'obbligo e i corsi di formazione professionale finanziati dallo stato, il trasporto gratuito dalla propria abitazione alla sede della scuola o del corso e viceversa.

L'art. 8 della legge quadro citata, nell'ambito delle misure di inserimento e di integrazione sociale del disabile, sancisce la effettività del diritto allo studio e il diritto ad avvalersi di trasporti specifici.

Tali disposizioni sono chiaramente strumentali alla piena ed integrale attuazione delle norme in materia di diritto all'istruzione dei disabili previste dai successivi artt. 12 e 13. L'art. 26 della legge citata prevede inoltre che "i comuni assicurano, nell'ambito delle proprie ordinarie risorse di bilancio, modalità di trasporto individuali per le persone handicappate non in grado di servirsi dei mezzi pubblici".

Occorrerà pertanto avvalersi di mezzi di trasporto idonei e di personale specializzato al fine di erogare un servizio che potrà essere anche individualizzato. Ciò costituisce un obbligo inderogabile anche perché strumentale all'adempimento del diritto allo studio del disabile (2).

Il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, all'art. 139, nel conferire alle regioni e agli enti locali le funzioni ed i compiti amministrativi dello stato, confermando quanto già contenuto nel d.lgs. 16 aprile 1994, n. 297 (Testo unico in materia di istruzione) che, agli artt. 312 e seguenti, disciplina il diritto all'educazione, all'istruzione e alla integrazione dell'alunno handicappato, ha attribuito alle province, in relazione all'istruzione secondaria superiore e ai comuni, in relazione agli altri gradi inferiori di scuola, i compiti e le funzioni concernenti i servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per gli alunni con handicap o in situazione di svantaggio tra i quali sembra possa ricomprendersi sia l'organizzazione di trasporti speciali che la relativa assistenza *ad personam*. Il trasporto dei minori disabili, in virtù della peculiare condizione in cui versa il trasportato, deve avvenire utilizzando veicoli che possiedono una idoneità adatta alla particolarità del servizio da espletare. Si ritiene sempre necessaria la presenza di un accompagnatore idoneo.

L'art. 26 della L. 104/92, prevedendo modalità di trasporto individuali, sembra prevedere la possibilità di procedere al trasporto del disabile anche mediante autovetture.

Tale considerazione sembra confermata dal fatto che il d.m. 31 gennaio 1997 non si occupa del trasporto dei disabili. In merito alle caratteristiche tecniche e alle dotazioni del mezzo nonché alla eventuale integrazione della carta di circolazione, considerata l'estrema varietà di situazioni che possono concretamente verificarsi, appare opportuno chiedere istruzioni, sui singoli casi, ai competenti uffici del dipartimento per i trasporti terrestri.

Nonostante la chiara formulazione dell'art. 139 citato, talvolta, le province non hanno proceduto ad espletare le funzioni di trasporto dei disabili per le scuole superiori ritenendo anche tale funzione, così come l'ordinario trasporto scolastico, attribuita dalla legge ai comuni. Anci e Upi su tale tema hanno manifestato opinioni contrapposte.

Pur in presenza di un quadro normativo caratterizzato dalla successione nel tempo di varie norme, si ritiene comunque condivisibile la tesi secondo la quale le funzioni e gli oneri relativi al trasporto scolastico dei disabili sono ripartite tra comune e provincia, così come disposto espressamente dall'art. 139 citato, in base alla scuola frequentata dallo stesso.

A tale tesi ha aderito anche il T.A.R. Catania che ha emesso una ordinanza (3) con la quale ha imposto alla provincia di attivare i servizi di trasporto scolastico per una studentessa disabile frequentante un istituto tecnico industriale. Sulla stessa linea, è stato affermato che il trasporto scolastico degli alunni portatori di handicap è attribuito alla competenza della provincia nel caso di alunno che frequenta la scuola secondaria superiore (4°).

Per il combinato disposto dell'art. 28, c. 1, letto a) della l. 30 marzo 1971, n. 118 e dall'art. 45 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, il trasporto scolastico degli alunni disabili deve ritenersi obbligatorio e gratuito.

PERSONALE DA ADIBIRE AL TRASPORTO DEGLI ALUNNI

È abbastanza diffusa la prassi di utilizzare, per lo svolgimento delle mansioni di autista e/o accompagnatore, in via continuativa o meramente sostitutiva, personale, non dipendente, legato all'ente da rapporti di diverso tipo quali collaborazione coordinata e continuata, somministrazione di lavoro a tempo determinato (ex lavoro interinale), contratto di formazione e lavoro, lavoro socialmente utile, prestazioni occasionali, obiezione di coscienza, militari di cui alla L. 365/2000.

Per quanto riguarda le mansioni di autista, sembrano assimilabili ai dipendenti dell'ente e quindi non necessitano dell'attestato di idoneità professionale di cui all'art. 6 del d.m. 20 dicembre 1991, n. 448 ma solo della patente di guida relativa al mezzo da condurre e del certificato di abilitazione professionale, solo i lavoratori assunti con contratto di formazione e lavoro e i lavoratori impiegati in base ad un contratto di somministrazione di lavoro (ex lavoratori interinali).

Le collaborazioni coordinate e continuative, rimaste in vita negli enti locali anche dopo l'entrata in vigore della finanziaria 2004, per effetto dell'art. 3, c. 65, della stessa, potendo essere conferite solo per prestazioni ad alto contenuto di professionalità, per obiettivi determinati, con convenzioni a termine e non per lo svolgimento di ordinarie attività istituzionali dell'ente e non potendo occultare un rapporto di lavoro subordinato, non sono uno strumento utilizzabile per far svolgere le mansioni di accompagnatore essendo quest'ultima una figura priva di una specifica professionalità (T.A.R. Calabria, Catanzaro, sez. II, 6 luglio 2001, n. 1430).

Tale tipologia di personale è utilizzabile, in via eccezionale e nei limiti sopra descritti, per lo svolgimento delle mansioni proprie degli autisti (figura indubbiamente dotata di una specifica professionalità) (Cons. Stato, sez. V, 12 giugno 1997, n. 622).

Viceversa appare consentito avvalersi dei lavoratori impiegati in base ad un contratto di somministrazione di lavoro (ex lavoratori interinali) o assunti con contratto di formazione e lavoro, per l'esercizio delle mansioni di accompagnatore. Lavoratori socialmente utili, obiettori di coscienza e militari di cui alla l. 365/2000 non sono dipendenti dell'ente. Pertanto tali soggetti, se adibiti alla

guida del mezzo (qualora consentito dalle relative convenzioni), devono essere in possesso dell'attestato di idoneità professionale di cui al d.m. 20 dicembre 1991, n. 448, art. 6.

Se non è vietato dalla relativa convenzione, tali soggetti potranno essere adibiti a mansioni di accompagnatore. Per quanto riguarda la possibilità di avvalersi della collaborazione di pensionati (anche ex dipendenti dell'ente), fermo restando quanto previsto dall'art. 25, c. 1, della l. 23 dicembre 1994, n. 724, vale quanto detto sopra trattandosi di soggetto non dipendente. Ad analoga conclusione si perviene nel caso di conferimento di incarichi occasionali. In tutti i casi in cui l'autista non è dipendente dell'ente, per la guida del mezzo immatricolato in uso proprio dall'ente, è quindi necessario che lo stesso sia in possesso anche dell'attestato di idoneità professionale di cui al d.m. 20 dicembre 1991, n. 448, art. 6. Tale norma lascia molto perplessi perché il requisito richiesto, contrariamente al certificato di abilitazione professionale, sembra riguardare, più che la capacità di guida, la capacità di dirigere una impresa di trasporti. Infatti, la disposizione appena citata disciplina i requisiti di idoneità morale, finanziaria e professionale e le abilitazioni necessarie ad esercitare l'attività di viaggiatori su strada. L'art. 6 sancisce che "il requisito di idoneità professionale è soddisfatto qualora gli interessati dimostrino di possedere adeguata conoscenza delle materie riportate nell'elencazione allegata al presente regolamento.

Corte dei Conti Lombardia - Parere n. 5/2008

Trasporto scolastico e assistenza alle scuole Superiori

Decisione del Consiglio di Stato, 20 maggio 2008, n. 2631

Obbligo a provvedere al trasporto scolastico gratuito con assistenza nella scuola secondaria

TRASPORTO SCOLASTICO PER I DISABILI

Comuni e pubblica istruzione

La Costituzione italiana riserva una grande attenzione alla promozione di una effettiva generalizzazione del diritto allo studio e alla garanzia, per tutti i cittadini, di accedere alla istruzione per un congruo numero di anni. In particolare, la repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica (art. 9 Cost.), detta le norme generali sulla istruzione (art. 33 Cost.) e apre la scuola a tutti prevedendo una istruzione obbligatoria e gratuita per almeno dodici anni e comunque sino al conseguimento di una qualifica entro il diciottesimo anno di età. (innalzamento degli anni sarà graduale e vincolato al rispetto delle modalità di copertura finanziaria definite dall'articolo 7, comma 8 della legge 53/03).

Per rendere effettivo tale diritto la repubblica prevede borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze e attribuisce ai capaci e meritevoli, anche privi di mezzi, il diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi (art. 34 Cost.).

L'art. 117 della Costituzione (il vecchio articolo sostituito dalla legge costituzionale n. 3 del 2001) attribuisce alla legislazione concorrente dello stato e delle regioni la materia dell'istruzione.

Allo stato è attribuita in via esclusiva la potestà legislativa per le norme generali sull'istruzione.

In passato le varie funzioni e compiti amministrativi relativi alla istruzione erano svolti direttamente dallo stato.

Per quanto riguarda in modo specifico il trasporto scolastico, la L. 7 luglio 1970, n. 599, sostituendo l'art. 14 della L. 31 ottobre 1966, n. 942, aveva sancito il trasporto gratuito degli alunni

della scuola dell'obbligo provenienti da località, frazioni o comuni vicini ad una sede di scuola statale o di scuola autorizzata a rilasciare titoli di studio riconosciuti dallo stato, in caso di mancanza, nel luogo di provenienza, della corrispondente scuola statale e in presenza di obiettive difficoltà di accesso, nonché il trasporto gratuito degli alunni degli istituti professionali statali.

Tale norma investiva gli enti locali solo in quanto eventuali destinatari dell'affidamento del servizio o in quanto corresponsori di eventuali contributi finalizzati a facilitare i predetti trasporti. Lo stesso articolo prevedeva, con norma da ritenersi tutt'ora vigente, a carico degli assuntori del servizio, l'obbligo di provvedere all'assicurazione degli alunni trasportati per i danni derivanti dalla esecuzione del trasporto.

Successivamente, le varie funzioni amministrative statali in materia di assistenza scolastica concernenti, come espressamente definito prima dall'art. 42 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 e poi dall'art. 327 del d.lgs. 16 aprile 1994, n. 297 (testo unico in materia di istruzione), tutte le strutture, i servizi e le attività destinate a facilitare, mediante erogazioni e provvidenze in denaro o mediante servizi individuali o collettivi, a favore degli alunni di istituzioni scolastiche pubbliche o private, anche se adulti, l'assolvimento dell'obbligo scolastico nonché, per gli studenti capaci e meritevoli ancorché privi di mezzi, la prosecuzione degli studi, sono state trasferite prima alle regioni e poi agli enti locali.

Con specifico riferimento al trasporto scolastico, in un primo momento, l'art. 1 del D.P.R. 14 gennaio 1972, n. 3 aveva trasferito alle regioni le funzioni amministrative riguardanti, tra l'altro, il trasporto gratuito (e relativi oneri assicurativi) degli alunni della scuola materna, della scuola dell'obbligo e degli istituti professionali. Successivamente, l'art. 45 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 ha attribuito ai comuni le funzioni amministrative appena indicate da svolgersi secondo le modalità previste dalla legislazione regionale. In proposito, è stato recentemente affermato (1) che la disciplina del trasporto scolastico non deve essere necessariamente effettuata, ai sensi di quanto disposto dagli artt. 42 e 45 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, mediante o sul presupposto di una "specifica" legge regionale in materia ma può essere effettuata anche mediante atti regionali di natura regolamentare o mediante deliberazioni di giunta regionale che approvino, nei confronti dei comuni, "indirizzi" in materia di trasporto scolastico specie se tale possibilità è prevista da una legge regionale in materia di assistenza scolastica e, a maggior ragione, a seguito dell'entrata in vigore del nuovo art. 117 Cost. (il vecchio articolo sostituito dalla legge costituzionale n. 3 del 2001), c. 6, che attribuisce la potestà regolamentare alle regioni in ogni materia non appartenente alla legislazione esclusiva dello stato. Si ricorda inoltre che, sempre ai sensi dell'art. 117 Cost., c. 6, i comuni, a loro volta, hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite tra le quali rientra certamente, sulla base della normativa sopra richiamata, anche quella in esame.

I comuni, nello svolgere i servizi di assistenza scolastica e quindi nello svolgimento del servizio di trasporto scolastico, non possono disporre limitazioni all'ambito dei soggetti individuati dalla normativa regionale (2).

Quanto disposto dalla normativa appena richiamata si salda perfettamente con quanto disposto attualmente dall'art. 13 del t.u.e.l. laddove viene sancito che spettano al comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità.

1. T.A.R. Marche, 29 dicembre 2003, n. 1934

2. Consiglio di Stato, sez. V, 24 maggio 1996, n. 579