

L'abolizione delle province siciliane e il servizio di trasporto delle persone con disabilità

Molti dubbi e quesiti sono stati posti da ultimo con riguardo ai risvolti di competenza e di erogazione del servizio di trasporto delle persone con disabilità di competenza degli enti provinciali (alunni con disabilità frequentanti gli istituti scolastici superiori, ad esempio) rispetto alla normativa regionale siciliana che prevede l'abolizione delle province.

Occorre compiere delle premesse: alcune, riguardanti la normativa regionale vigente in tema di servizio di trasporto delle persone con disabilità; altre, riguardanti l'ente intermedio "provincia" e la previsione normativa siciliana e la sua recente "evoluzione".

Il suddetto servizio di trasporto per persone con disabilità è previsto:

- dalla Legge 5 Febbraio 1992 N° 104, che agli articoli 25 e 25 disciplina, rispettivamente, il servizio di trasporto collettivo ed individuale delle persone con disabilità;
- dalla Legge Regione Sicilia N° 68 del 18 Aprile 1981 che l'art. 6 prevede: *"I Comuni, singoli o associati, sono tenuti all'istituzione dei seguenti servizi: (...) c) servizi di trasporto gratuiti per la frequenza degli asili-nido, della scuola di ogni ordine e grado, dei corsi di formazione professionale e dei centri educativo-riabilitativo a carattere ambulatoriale e diurno"*;
- dal Decreto Assessoriale N° 867/S7 del 15 Aprile 2003 che all'articolo 3 prevede: *"Si qualificano prestazioni sociali gratuite rivolte alla totalità dei cittadini (...) - portatori di handicap: il servizio di trasporto per la frequenza delle scuole di ogni ordine e grado, compresa la scuola preparatoria, dei centri socio-rieducativi e di riabilitazione sanitaria, l'assistenza igienico personale nelle istituzioni educative e scolastiche....."*;

Con riguardo alle competenze interne tra enti locali, occorre ricordare che l'articolo 45 del D.P.R. 24 Luglio 1977 N° 616, disponendo la soppressione dei patronati scolastici conferi ai Comuni il trasporto degli alunni disabili e che, soprattutto, l'articolo 139 del Decreto Legislativo 31 Marzo 1998 N° 112, nel conferire alle Regioni e agli enti locali il funzioni ed i compiti amministrativi dello Stato e confermando quanto già contenuto nel decreto legislativo 16 Aprile 1994 N° 297 (T.U. in materia di Istruzione), **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 il servizio di supporto organizzativo del servizio di istruzione per gli alunni con disabilità o in istruzione di svantaggio.

Con riguardo alla premessa sull'ente intermedio "provincia", innanzitutto occorre evitare facili equivoci da false o errate informazioni (di massa): la **riforma siciliana NON prevede la scomparsa dell'ente locale intermedio tra regione e comuni**. Una abolizione delle province, infatti, avrebbe dovuto condurre all'eliminazione totale di un ente a carattere intermedio dall'ordinamento giuridico regionale e la conseguente ripartizione di competenze e funzioni dell'ente soppresso ad altri enti esistenti (ovvero tra Comuni e Regione).

La normativa regionale promulgata, invece, prevede una norma con cui non elimina l'ente intermedio tra Regioni e Comuni dall'ordinamento giuridico, ma lo sostituisce con i **"liberi consorzi comunali"**, rimodulando (come vedremo, in futuro) le competenze e funzioni del nuovo ente intermedio.

L'articolo 1 comma 1 della Legge Regione Sicilia 27 Marzo 2013 N° 7, testualmente afferma:

"Entro il 31 dicembre 2013 la Regione, con propria legge, in attuazione dell'articolo 15 dello Statuto speciale della Regione Siciliana, disciplina l'istituzione dei liberi consorzi comunali per l'esercizio delle funzioni di governo di area vasta, in sostituzione delle province regionali".

La norma, quindi, è abbastanza chiara. E di certo, a seguito della "favolosa" abolizione delle Province, queste non sono seguite da un "vuoto" ordinamentale o da una ripartizione delle competenze ai restanti enti (Regione e Comune), ma ad una "sostituzione" dell'ente Provincia con l'ente intermedio "libero consorzio comunale".

A tal riguardo, così, diviene assai rilevante la lettura dell'articolo 15 dello Statuto Siciliano, laddove già dal 1946 (si ricorda essere stato approvato con R.D.L. 15 maggio 1946, n. 455 e convertito in l. cost. 26 febbraio 1948, n. 2) prevede che:

"1. Le circoscrizioni provinciali e gli organi ed enti pubblici che ne derivano sono soppressi nell'ambito della Regione siciliana.

2. L'ordinamento degli enti locali si basa nella Regione stessa sui Comuni e sui liberi Consorzi comunali, dotati della più ampia autonomia amministrativa e finanziaria.

3. Nel quadro di tali principi generali spetta alla Regione la legislazione esclusiva e l'esecuzione diretta in materia di circoscrizione, ordinamento e controllo degli enti locali".

Il comma 2 della norma in commento, prevedendo tre livelli di enti locali in Regione Sicilia, prevedeva già l'ente intermedio "Libero consorzio dei Comuni" con funzioni sovra comunali.

La domanda sorge spontanea: perchè allora in Regione Sicilia avevamo l'ente "Provincia"?

Perchè le province in Sicilia hanno avuto impulso, come in altre regioni, dalla normativa nazionale e sono sopravvissute come volute dallo Stato fino al 1986, ovvero fino a quando con la una legge regionale siciliana vennero istituite le "province regionali", qualificate, ai sensi dello statuto regionale, "liberi consorzi di comuni". Tra l'altro la legge regionale in commento, ovvero la N° 9/1986, prevedeva alcune fattispecie che non ebbero mai vera luce. Si pensi, ad esempio, alla possibilità da parte dei comuni di modificare le circoscrizioni; oppure, ancora più utile (stante anche la presenza in altre normative a livello regionale) la possibilità di una gestione comunale associata (associazioni tra comuni).

Pertanto, la riforma di cui alla recente Legge Regione Siciliana 27 Marzo 2013 N° 7, si innesta in una più risalente e complessa valutazione ordinamentale regionale che prevedeva, fin dalla promulgazione dello Statuto Siciliano l'esistenza di un ente intermedio, il suo *nomen iuris* "Libero consorzio comunali" e sue funzioni e competenze. Non solo: ma la disciplina normativa in commento, prevede all'articolo 1 che sarà "altra e successiva normativa" (entro il 31 dicembre 2013) a disciplinare l'istituzione dei liberi consorzi comunali e le loro funzioni. Ed è, forse, proprio qui un anello debole della catena istituzionale e dei bisogni dei cittadini.

Su questo ultimo aspetto (funzioni e competenze) risulta opportuno tentare di approfondire il tema, stante anche l'obiettivo di questo contributo che è quello di comprendere se il servizio di trasporto per persone con disabilità - con particolare riguardo al servizio di trasporto nel tragitto casa-scuola superiore (e viceversa) - continua a rimanere di competenza dell'ente intermedio (si chiami esso "provincia" o "libero consorzio tra comuni").

La Legge Regione Siciliana 27 Marzo 2013 N° 7 sul tema funzioni e competenze non appare essere molto d'aiuto, non trattando specificatamente la materia, limitandosi a prevedere l'applicazione della disciplina normativa di cui all'art. 145 dell'ordinamento amministrativo degli enti locali che statuisce sulla "gestione straordinaria" degli enti locali in stato di scioglimento.

Non vi è tra l'altro alcun richiamo alla disciplina normativa regionale di settore, precedentemente promulgata, ovvero la Legge Regione Sicilia 8 marzo 2012 n. 14 attraverso la quale

il legislatore si impegnava a disciplinare con successiva legge (da approvarsi entro il 31 dicembre 2012), l'individuazione delle funzioni di indirizzo e coordinamento delle attività dei Comuni e le modalità di elezione degli organi di governo. Insomma: da una norma a carattere programmatica e temporale, si passa ad altra norma programmatica con conseguente rinvio temporale e assenza di ogni previsione normativa a carattere transitorio o disciplinante la gestione di funzioni e competenze da tempo (considerevole) proprie dell'ente intermedio (qualunque ne sia il nome di esso!).

Allo stato, quindi, risulta abolito l'ente intermedio avente *nomen iuris* "provincia" e sostituito con un altro ente intermedio avente *nomen iuris* "libero consorzio comunale"; quest'ultimo però non gode di una normativa che ne disciplini l'istituzione e l'esercizio delle funzioni di governo.

Da qui il quesito che molti si pongono: il servizio di trasporto per le persone con disabilità frequentanti gli istituti superiori durante il presente anno scolastico (o il successivo) nonché, ancora ad esempio, tutti i servizi di assistenza specialistica, previsti dalla normativa nazionale (Legge 104/92 e DPR 676/77) e da questa imputati alla competenza degli enti provinciali, da quale ente "intermedio" saranno garantite?

A ciò si aggiunga che una disciplina transitoria compiuta o che espressamente chiarisca compiti e competenze non pare essere stata introdotta nell'ordinamento giuridico. Nè una disciplina di rango legislativo che, abrogando la normativa specifica di riferimento con riguardo al trasporto delle persone con disabilità, ne abolisca la competenza dell'organismo intermedio degli enti locali (qualunque esso sia e qualunque nome abbia).

Un'ultima chiosa all'analisi (*rectius*: ciliegina sulla torta): si vuole ricordare che l'articolo 114 della Carta Costituzionale vigente sancisce che "La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città Metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato". Tant'è che dopo lo "stop" della Corte Costituzionale al disegno di legge del Governo Monti, il Governo Letta ha, di recente nel Luglio 2013, presentato un Disegno di Legge di rango costituzionale di modifica della norma costituzionale dell'articolo 114.

Allo stato attuale, quindi, qualche dubbio di costituzionalità delle normativa regionale siciliana vigente sembra poter esistere.

Ma quel che più preme non è la intrigante e complessa disquisizione tecnico giuridica - di certo qui limitatamente affrontata - ma capire se un servizio essenziale quale il trasporto di persone con mobilità ridotta e per la fruizione di servizi essenziali di istruzione o di salute, continueranno, senza interruzione alcuna, ad essere erogati dall'ente intermedio (e/o da altri enti "anche" in "sostituzione").

4 Settembre 2013

Avv. Francesco Marcellino