

BOZZE DI STAMPA

23 luglio 2024

N. 1

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIX LEGISLATURA

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 2024, n. 71, recante disposizioni urgenti in materia di sport, di sostegno didattico agli alunni con disabilità, per il regolare avvio dell'anno scolastico 2024/2025 e in materia di università e ricerca (1193)

PROPOSTA DI QUESTIONE PREGIUDIZIALE

QP1

PIRONDINI, ALOISIO, CASTIELLO, MAIORINO

Il Senato,

in sede di esame del disegno di legge n. 1193, recante: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 2024, n. 71, recante disposizioni urgenti in materia di sport, di sostegno didattico agli alunni con disabilità, per il regolare avvio dell'anno scolastico 2024/2025 e in materia di università e ricerca";

premesso che:

il provvedimento all'esame reca misure in materia di sport, di lavoro sportivo e della relativa disciplina fiscale, reca inoltre disposizioni in materia di sostegno didattico agli alunni con disabilità, disposizioni in materia di reclutamento del personale docente, infine dispone in materia di università e ricerca. Prima di entrare nel merito della compatibilità costituzionale di talune rilevanti disposizioni contenute nel testo trasmesso dalla Camera dei deputati, appare doveroso un discorso di carattere generale sul ricorso alla «decretazione», che appare davvero stridente rispetto al testo in esame.

Il decreto-legge in conversione appare - nel suo contenuto concreto - carente dei profili di straordinaria necessità e urgenza richiesti dall'articolo 77 della Costituzione; infatti, pur sussistendo, indubbiamente, l'esigenza di far fronte in modo organico agli ambiti a cui si riferiscono le disposizioni in esso contenute, tali materie mal si prestano ad essere affrontate con lo strumento della decretazione d'urgenza e richiederebbero risposte opportunamente approfondite in sede legislativa; infatti, tanto le modalità di adozione del decreto-legge quanto i tempi assai ristretti dell'esame parlamentare, precludono per loro stessa natura la possibilità di adottare una disciplina sistematica e meditata di materie che incidono direttamente sulla tenuta di principi costituzionali e diritti fondamentali. Tuttavia la decretazione sembra essere divenuta lo strumento ordinario con cui si legifera e il testo in esame lo dimostra.

La giurisprudenza costituzionale in materia, a partire dalle sentenze della Corte nn. 171/2007 e 128/2008, ha stabilito che l'esistenza dei presupposti di costituzionalità di cui all'articolo 77 della Costituzione non possa evincersi «dall'apodittica enunciazione dell'esistenza delle ragioni di necessità e urgenza, né può esaurirsi nella constatazione della ragionevolezza della disciplina introdotta», sottolineando che la valutazione della sussistenza dei presupposti di costituzionalità non può essere meramente soggettiva (riferita cioè all'urgenza delle norme ai fini dell'attuazione del programma di Governo o alla loro mera necessità), ma deve invece fondarsi anche su riscontri oggettivi, secondo un giudizio che non può ridursi alla valutazione in ordine alla mera ragionevolezza od opportunità delle norme introdotte;

l'eccessivo ricorso alla decretazione di urgenza è stato più volte censurato dai richiami del Capo dello Stato e da numerose sentenze della Corte costituzionale, che hanno sollecitato il ripristino di un corretto percorso costituzionale dei provvedimenti legislativi; infatti, tale prassi continua a mortificare il ruolo del Parlamento, in aperto contrasto con il dettato dell'articolo 70 della Costituzione che attribuisce alle Camere l'esercizio della funzione legislativa;

inoltre, l'uso improprio della decretazione d'urgenza, per costante affermazione della Corte costituzionale - a partire almeno dalla citata sentenza n. 171/2007 - incide non solo sul corretto assetto dei rapporti tra Parlamento e Governo ma comporta ulteriori implicazioni; dal momento che, infatti, la riserva alle Camere della funzione legislativa e la straordinarietà delle deroghe ad essa - come disciplinata dalla Costituzione - appare correlata "alla tutela dei valori e diritti fondamentali", il ricorso improprio alla decretazione d'urgenza, sposta indebitamente il baricentro della funzione legislativa dal Parlamento al Governo e allontana l'adozione delle norme primarie dall'organo "il cui potere deriva direttamente dal popolo" (C. Cost., sent. n. 171/2007, Cons. dir., par. 3);

il decreto-legge in conversione reca sin dal titolo interventi che presentano un elevato tasso di eterogeneità, riguardando materie molto diverse tra loro, che vanno dalla materia dello sport, a quella relativa al sostegno didattico, al reclutamento dei docenti, alla mobilità e valutazione dei dirigen-

ti scolastici, all'ennesima proroga degli assegni di ricerca rispetto all'entrata in vigore dei contratti di ricerca, così come previsto dal PNRR, fino alla disposizione che opera una modifica del personale di supporto al Commissario straordinario per gli alloggi universitari, di recente istituzione;

appare dunque evidente che si tratta dell'ennesimo provvedimento d'urgenza di scarsa coerenza interna, che ha la pretesa di coniugare in un unico contesto normativo profili di necessità e di urgenza riferiti a materie che non presentano attinenza e dunque carenti altresì del requisito di omogeneità materiale e teleologica;

fin dalla sentenza n 22 del 2012, infatti, la Corte ha chiarito che il decreto-legge, adottato per far fronte a casi straordinari di necessità e urgenza, deve per ciò stesso presentare un fondamentale requisito di omogeneità, consistente nell'essere le disposizioni del decreto, seppure diversificate tra loro, tutte riconducibili ad un medesimo singolo caso di necessità e di urgenza; un atto normativo unitario, dunque, anche se articolato e differenziato al suo interno, e non una serie di norme assemblate sulla base di una mera casualità temporale;

ciò premesso in via generale, sussistono forti criticità in relazione ad alcune puntuali disposizioni del decreto-legge in conversione che di seguito sinteticamente, se pur non esaustivamente, si procede a elencare:

a seguito dell'esame alla Camera in prima lettura all'articolo 1 è stata inserita una disposizione che di fatto crea un marcato squilibrio nel mondo sportivo italiano, stabilendo che negli organismi delle Federazioni sportive debba essere data adeguata rappresentatività alle leghe sportive professionistiche secondo parametri direttamente proporzionali, ovvero che guardano, solo al peso del contributo economico, non tenendo conto del numero degli iscritti, dei risultati sportivi e relegando in secondo piano il settore dello sport dilettantistico che tanto ruolo ha nella definizione degli aspetti sociali e di emancipazione, in piena applicazione dei principi enunciati nel nuovo testo dell'articolo 33 della Costituzione;

con riferimento all'articolo 2, che istituisce la Commissione indipendente per la verifica dell'equilibrio economico e finanziario delle società sportive professionistiche, si stigmatizza la previsione secondo la quale i componenti siano nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri o dell'Autorità politica delegata in materia di sport, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze; risulta inoltre, discutibile che anche il segretario generale che sovrintenderà al funzionamento dei servizi e degli uffici della Commissione sia nominato dal Presidente del Consiglio dei ministri o dall'Autorità politica delegata in materia di sport, su proposta del presidente della Commissione; appare dunque eccessiva l'ingerenza del Governo e della politica nelle nomine di un organismo definito indipendente;

giovi rammentare come l'articolo 33 della Costituzione sia stato modificato non più tardi di pochi mesi fa per affermare il valore dello sport. Appare paradossale che, a distanza di poco tempo, si possa porre in dubbio l'au-

tonomia del mondo sportivo come - a giudizio di taluni accreditati osservatori - può accadere attraverso il decreto in esame;

L'articolo 7 prevede l'attivazione di percorsi di specializzazione per le attività di sostegno didattico agli alunni con disabilità per i possessori di titolo conseguito all'estero, in attesa di riconoscimento; in particolare, coloro che hanno conseguito un titolo di specializzazione su sostegno, ma sono in attesa di riconoscimento dello stesso da parte del MIM oltre i termini previsti dalla legge, possono iscriversi a percorsi di formazione attivati dall'INDIRE e disciplinati da un successivo decreto del MIM, se presentano rinuncia ad ogni istanza di riconoscimento sul sostegno; dunque con il superamento del percorso si consegue un solo titolo di specializzazione;

tale disposizione deriva dalla incapacità del Governo di affrontare il tema della specializzazione degli insegnanti di sostegno con una programmazione seria legata al fabbisogno regionale e di valutare i titoli acquisiti all'estero, di fatto svalORIZZANDO il percorso di specializzazione attraverso una soluzione che appare inadeguata ai reali bisogni sia del personale di sostegno che ha conseguito con impegno il titolo in Italia, sia del personale in perenne attesa di un riconoscimento da parte del ministero del titolo conseguito all'estero;

si ricorda che l'articolo 5, comma 18, del decreto legge 22 aprile 2023, n. 44 convertito con modificazioni dalla legge 21 giugno 2023, n. 74, stabilisce che il ministero dell'Istruzione e del Merito, sulla base di una convenzione triennale, si avvale del CIMEA - Centro di informazione sulla mobilità e le equivalenze accademiche- per le attività connesse al riconoscimento dei titoli di abilitazione all'insegnamento ovvero di specializzazione sul sostegno conseguiti all'estero; gli oneri derivanti dall'attuazione della citata disposizione sono pari a 1.460.000 euro per ciascuno degli anni 2023, 2024 e 2025;

è evidente che, anche a fronte di un notevole dispendio economico, ad oggi, il ministero dell'Istruzione e del Merito non sia in grado di dare una risposta a quanti sono in attesa di vedere riconosciuto il proprio titolo, anche in riferimento al fabbisogno e alla carenza di insegnanti specializzati sul sostegno; dunque il MIM preferisce ricorrere ad un *escamotage* che nulla ha a che vedere col merito;

con l'articolo 7-bis - inserito durante l'*iter* dei lavori in prima lettura - si consuma l'ennesima, sistematica azione di *spoils system* voluta dal Governo, in particolare con le disposizioni volte al commissariamento, alla riorganizzazione e rifondazione statutaria dell'Istituto nazionale di documentazione innovazione e ricerca educativa (INDIRE), ormai prossimo a festeggiare il primo secolo di attività;

L'articolo 8 del provvedimento prevede che, nel caso di richiesta da parte della famiglia e valutato da parte del dirigente scolastico l'interesse dell'alunno, al docente di sostegno in possesso del titolo di specializzazione può essere proposta la conferma sul medesimo posto; la norma stabilisce altresì che tale procedura si possa applicare anche a docenti privi del titolo ma inseriti nelle GPS (graduatorie provinciali per le supplenze) II fascia;

tale disposizione, che rappresenta una sorta di chiamata diretta dei docenti di sostegno, appare in contrasto con gli articoli 3 e 97 della Costituzione in quanto iniqua nei confronti dei docenti stessi e in palese violazione delle procedure di reclutamento dei docenti e di conferimento delle supplenze, nonché affatto rispettosa delle regole di trasparenza e del merito, svalutando di fatto il sistema di Istruzione mercificandone la funzione educativa e didattica;

con riferimento alle immissioni in ruolo dei dirigenti scolastici il comma 1-*bis* dell'articolo 12 -anch'esso inserito durante l'*iter* dei lavori in prima lettura - denota l'ennesima «pezza» cucita per rammendare un *vulnus*, nell'incapacità di far fronte al sovrapporsi di quanto esitato da due diversi concorsi (uno ordinario e un secondo straordinario) che avrebbero dovuto camminare in parallelo, rallentando l'uno e accelerando l'altro piuttosto a bella posta: un procedimento emergenziale, questo posto in essere, mercé un virtuosismo giuridico - dopo le sanatorie e le scorciatoie che l'hanno preceduto - che francamente ci si stanca di ammirare;

l'articolo 15, recante disposizioni urgenti per lo svolgimento delle attività di ricerca, prevede un'ulteriore proroga degli assegni di ricerca dal 31 luglio 2024 al 31 dicembre 2024 rispetto all'entrata in vigore dei contratti di ricerca, così come previsto dal PNRR; il citato termine è stato oggetto di più proroghe a partire dal decreto legge 29 dicembre 2022 n 198, che ha prorogato dal 31 dicembre 2022 al 31 dicembre 2023, fino al decreto-legge 30 dicembre 2023, n. 215, che all'articolo 6, comma 4, ha prorogato dal 31 dicembre 2023 al 31 luglio 2024;

si ricorda infatti che la legge 29 giugno 2022, n. 79, ha introdotto i contratti di ricerca in sostituzione degli assegni di ricerca operativi dal 2010, indicando inizialmente il 31 dicembre 2022 come termine ultimo per poter utilizzare i vecchi assegni, passando dunque da un contratto parasubordinato a un contratto a tempo determinato di minimo due anni con maggiori tutele e migliori condizioni di lavoro, la tredicesima, un orario di lavoro definito, le ferie retribuite, l'indennità di malattia, la Naspi come sussidio di disoccupazione e la contribuzione previdenziale ordinaria;

appare dunque ingiustificabile il perenne rinvio di una disposizione tanto attesa sia nella sostanza sia perché in contrasto con il requisito dell'urgenza del decreto legge all'esame,

alla luce di quanto in precedenza esposto,

delibera:

ai sensi dell'articolo 93 del Regolamento, di non procedere all'esame dell'Atto Senato n. 1193.
