



REPUBBLICA ITALIANA

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Terza Bis)

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

sul ricorso numero di registro generale 3447 del 2015, proposto dall'Università degli Studi di Macerata, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avv.ti Aldo Sandulli, Francesco De Leonardis e Stefano Battini, con domicilio eletto presso Francesco De Leonardis in Roma, Via Fulcieri Paulucci de' Calboli 9;

contro

Il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, l'Università degli Studi "G. D'Annunzio" – Chieti - Pescara, in persona dei legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata in Roma, Via dei Portoghesi, 12;

sul ricorso numero di registro generale 3448 del 2015, proposto dall'Università degli Studi di Macerata, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avv.ti Francesco De Leonardis, Stefano Battini e Aldo Sandulli, con domicilio eletto presso Francesco De Leonardis in Roma, Via Fulcieri Paulucci de' Calboli 9;

contro

Il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, l'Università degli Studi "G. D'Annunzio" – Chieti - Pescara, l'Università degli Studi di Camerino, in persona dei legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi per legge dall'avv. Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata in Roma, Via dei Portoghesi, 12;

per l'annullamento

quanto al ricorso n. 3447 del 2015:

del decreto emanato dal Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze in data 09 dicembre 2014 n. 893, pubblicato sul sito del MIUR in data 17 dicembre 2014, con il quale vengono introdotte disposizioni in materia di costo standard di formazione per studente per corso;

del decreto emanato dal Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze in data 04 novembre 2014 n. 815, con il quale vengono individuati i criteri di ripartizione del Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO) delle Università per l'anno 2014;

della nota tecnica "Costo standard unitario di formazione per studente in corso (Decreto Ministeriale n. 893 del 09 dicembre 2014), pubblicata nell'area riservata del sito www.ateneo.cineca.it e conosciuta in data 23 dicembre 2014;

di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale;

quanto al ricorso n. 3448 del 2015:

del decreto emanato dal Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca in data 04 novembre 2014 n. 815, pubblicato sul sito del MIUR in data 17 dicembre 2014, con il quale vengono individuati i criteri di riparto del Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO) delle Università per l'anno 2014;

di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale.

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, del Ministero dell'Economia e delle Finanze, dell'Università degli Studi "G. D'Annunzio" - Chieti-Pescara dell'Università degli Studi di Camerino;

Vista la relazione del Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato;

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87;

Visto l'art. 79, co. 1, cod. proc. amm.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatrice nell'udienza pubblica del giorno 8 ottobre 2015 la dott.ssa Emanuela Loria e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Con il primo dei due ricorsi in epigrafe, l'Università degli Studi di Macerata, ritenendosi fortemente penalizzata dal nuovo sistema di ripartizione del fondo di finanziamento ordinario (FFO) per le Università, applicato per la prima volta nell'anno 2014, e ispirato al costo standard per studente in corso, ha impugnato il decreto emanato dal Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze in data 09 dicembre 2014 n. 893, pubblicato sul sito del M.I.U.R. in data 17 dicembre 2014 e il decreto emanato dal Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze in data 04 novembre 2014 n. 815, con il quale vengono individuati i criteri di ripartizione del Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO) delle Università per l'anno 2014.

Con il secondo dei due ricorsi in epigrafe, la medesima Università degli Studi ha impugnato il decreto emanato dal Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca in data 04 novembre 2014 n. 815, pubblicato sul sito del M.I.U.R. in data 17 dicembre 2014, con il quale vengono individuati i criteri di riparto del Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO) delle Università per l'anno 2014. L'Avvocatura generale dello Stato si è costituita in entrambi i giudizi,

depositando la nota in data 15 luglio 2015 del Ministero dell'Economia e delle Finanze – con la quale si compiega la relazione del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato n. 36915 del 29 aprile 2015.

Poiché i ricorsi sono connessi, per evidenti motivi sia soggettivi che oggettivi, il Collegio ritiene di poterli trattare congiuntamente e quindi ne dispone la riunione ai sensi dell'art. 70 c.p.a.

L'Università degli Studi di Macerata sostiene, con il primo dei due ricorsi, di non opporsi al fatto che sia stato introdotto un nuovo meccanismo di ripartizione del fondo di finanziamento ordinario, ma ritiene che il meccanismo, per come è stato strutturato e introdotto, sia illegittimo e genererà effetti paradossali e perversi che irragionevolmente penalizzeranno proprio l'Ateneo maceratese (insieme ad altri Atenei), con una decurtazione di 1,4 milioni di euro per l'anno 2014 che tenderà ad aumentare negli anni successivi sino a comportare nel 2018 una perdita pari al 23% della propria attuale quota di finanziamento (-7,4 milioni di euro) che potrebbe condurre ad un rischio di chiusura dell'Università nel volgere di pochi anni. Sottolinea, inoltre, come si tratti di una struttura di comprovata efficienza sia in termini di contenimento delle spese sia in termini di "performance".

In primo luogo, la ricorrente rappresenta che il sistema di ripartizione del FFO per studente individuato dai decreti impugnati è viziato da incostituzionalità delle norme di legge che lo hanno introdotto.

La legge 240/2010 ha delegato il Governo a delineare i tratti essenziali del modello del costo standard, ma il successivo decreto legislativo delegato n. 49/2012 non ha chiarito in alcun modo i due elementi qualificanti del sistema, ossia la percentuale di FFO da attribuirsi in base al nuovo criterio e le modalità di quantificazione del costo standard per studente. In particolare, non ha in alcun modo stabilito se dovesse farsi riferimento ad un costo standard unico per tutti gli Atenei oppure invece a un costo standard specifico per ogni singola

Università.

Il decreto legislativo citato ha demandato interamente al livello amministrativo la definizione di tali elementi, nonostante la legge delega imponesse al legislatore delegato di definire con fonte primaria gli elementi qualificanti del costo standard – violando in tal modo l'art. 76 della Costituzione - e nonostante il sistema di finanziamento delle Università rientri nell'ambito della riserva di legge relativa posta dagli articoli 31 e 33 della Costituzione.

I decreti ministeriali impugnati con il ricorso hanno, conseguentemente, definito il sistema di finanziamento in modo illegittimo, in primo luogo, per illegittimità costituzionale delle disposizioni da cui derivano e quindi per vizi propri sia procedurali che sostanziali.

Il Collegio ritiene che le questioni poste superino, in primo luogo, lo scrutinio di “rilevanza nel giudizio a quo”: i decreti di cui si chiede l'annullamento sono di diretta derivazione delle disposizioni del decreto legislativo n. 49/2012 per cui non può essere evitato il sindacato sui profili di costituzionalità sottoposti dalla ricorrente.

In secondo luogo, il Collegio ritiene che la questione di costituzionalità abbia anche il requisito della “non manifesta infondatezza” sotto vari profili.

1. La legge 240/2010 prevedeva, all'art. 5 comma 1, lett. C) e all'art. 4 lett. f), la delega al Governo nell'ambito dei seguenti principi e criteri direttivi: - “introduzione del costo standard unitario di formazione per studente in corso, calcolato secondo indici commisurati alle diverse tipologie dei corsi di studio e ai differenti contesti economici, territoriali e infrastrutturali in cui opera l'università, cui collegare l'attribuzione all'università di una percentuale della parte di fondo di finanziamento ordinario non assegnata ai sensi dell'art. 2 del decreto-legge 10 novembre 2008 n. 180”;

- “individuazione degli indici da utilizzare per la quantificazione del costo standard unitario di formazione per studente in corso, sentita l'ANVUR”.

Dalla lettura della disposizione si rileva che contrariamente a quanto richiesto dall'art. 76 Cost., i principi e i criteri direttivi a cui il Legislatore delegato si sarebbe dovuto attenere non sono indicati nella disposizione citata ma è definito solo l'ambito oggettivo della delega: "introduzione del costo standard, definizione di indici e percentuali".

Sotto tale profilo la legge delega appare eccessivamente generica e lascia un margine eccessivamente ampio al Legislatore delegato, non avendo tratteggiato come richiesto dalla norma costituzionale, "principi e criteri direttivi".

E' quindi, sotto un primo aspetto, la legge delega, nei suoi articoli 5, comma 1, lett. c e 4 lett. f), ad essere sospetta d'incostituzionalità per contrasto con l'art. 76 Cost.

2. Ove tale profilo non venga ritenuto fondato, appare, in subordine, manifesta l'illegittimità costituzionale delle disposizioni del decreto legislativo delegato, che hanno attuato la delega.

Infatti, il decreto delegato, anche nella ampiezza della delega, era tenuto a riempire di contenuti gli spazi lasciati dalla legge di delegazione, stabilendo in via diretta al proprio interno (e quindi con norma primaria) quali dovessero essere gli indici e gli indicatori per la quantificazione del costo standard, introdotto dalla legge 240/2010, e quale dovesse essere il percentuale del fondo di finanziamento da parametrare a tale criterio.

Il decreto delegato ha dato attuazione alla delega legislativa in due distinti articoli: art. 8 "Costo standard unitario di formazione per studente in corso" e art. 10 "Programmazione finanziaria triennale del Ministero".

In particolare all'art. 8, dopo avere definito il costo standard unitario per studente in corso, ha previsto che esso sia determinato "tenuto conto della tipologia di corso di studi, delle dimensioni dell'ateneo e dei differenti contesti economici, territoriali e infrastrutturali in cui opera l'università". Inoltre, a seguito del parere del Servizio Studi della Camera dei Deputati (che poneva seri

dubbi in ordine al rispetto del criterio di delega), l'art. 8 prevede quali siano le "voci di costo" da considerare per la determinazione del costo standard: attività didattiche e di ricerca, in termini di dotazione di personale docente e ricercatore destinato alla formazione dello studente, servizi didattici, organizzativi e strumentali, compresa la dotazione di personale tecnico amministrativo, finalizzati ad assicurare adeguati servizi di supporto alla formazione dello studente, dotazione infrastrutturale, di funzionamento e di gestione delle strutture didattiche, di ricerca e di servizio dei diversi ambiti disciplinari, ulteriori voci di costo finalizzate a qualificare gli standard di riferimento e commisurate alla tipologia degli ambiti disciplinari.

Come appare all'evidenza, si tratta di "voci di costo" e non di "indicatori di costo", ossia in altre parole il decreto delegato ha stabilito "cosa misurare" per pervenire al costo standard, ma non "come misurare" le voci di costo. Inoltre, l'ultima voce di costo appare eccessivamente generica ed è costruita come un criterio residuale in cui può farsi rientrare qualsiasi "voce di costo" presente nei bilanci degli Atenei.

D'altronde, la scelta fondamentale di "come" costruire il costo standard (e quindi in definitiva di come distribuire le risorse alle Università) è stata rimessa dall'articolo 10 del decreto legislativo 49/2012 ad atti amministrativi, neppure aventi natura regolamentare, ed è in concreto avvenuta con il decreto interministeriale n. 893/2014 che ha disciplinato in modo integrale e specifico la modalità di distribuzione delle risorse.

Si è dunque prodotto non solo un abbassamento del livello della fonte normativa, ma una delegificazione non prevista da alcuna norma di rango primario in un ambito che investe, sia pure attraverso l'enunciazione di algoritmi e formule matematiche, scelte altamente politiche in termini di sviluppo del sistema universitario e di redistribuzione delle risorse economiche al suo interno.

Va poi considerato che l'art. 10 del decreto delegato prevede che sia sempre il decreto interministeriale a stabilire le percentuali del FFO da ripartire in relazione al costo standard per studente, la qual cosa lascia all'amministrazione una scelta altamente politica poiché, se la percentuale del FFO da distribuire in base al costo standard è bassa, l'incidenza sulla vita delle Università è minima, ma se la percentuale tende ad essere alta l'influenza del costo standard sullo svolgimento e l'efficienza delle Università diviene determinante. Il decreto delegato non fissa neanche una forbice o un "range" di riferimento ma lascia completamente la scelta al decreto interministeriale, il che appare in contrasto con il sia pur ampio criterio della legge delega sopra descritto e con la determinazione dei principi e criteri direttivi richiesti dalla norma costituzionale dell'art. 76 Cost.

Il Collegio ritiene pertanto che la questione di legittimità costituzionale vada sollevata anche con riferimento agli articoli 8 e 10 del decreto legislativo 49/2012, per violazione dell'art. 76 Cost.

3. La non conformità al testo costituzionale delle norme del decreto delegato sopra indicate concerne, a giudizio di questo Collegio, anche la violazione degli articoli 33, 34 e 97 della Costituzione, con particolare riferimento alle riserve di legge ivi prescritte.

Secondo l'interpretazione che la giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 383/1998) ha dato dei due articoli citati, la riserva di legge scolpita, in particolare, nei commi 2 e 6 dell'art. 33 e 4 dell'art. 34, copre tutti i profili organizzativi e funzionali del sistema di istruzione, a cominciare dal finanziamento, per cui la materia disciplinata dagli atti ministeriali e interministeriali impugnati avrebbe dovuto essere oggetto di fonte legislativa o avente la medesima forza e valore. In particolare, la sentenza n. 383 del 1998, per quanto concerne lo specifico aspetto dei rapporti tra potestà legislativa e potestà normativa del Governo, pur ammettendo l'eventualità che un'attività

normativa secondaria possa legittimamente essere chiamata dalla legge stessa a integrarne e svolgerne in concreto i contenuti sostanziali, tuttavia delimita tale ambito nel senso che la riserva di legge non consente al legislatore di "istituire un potere ministeriale, svincolato da adeguati criteri di esercizio". Il potere dell'amministrazione, quindi non può mai dispiegarsi in modo "libero" ma deve sempre essere inserito in scelte sostanziali predeterminate ed essere quindi esercitato entro limiti e indirizzi ascrivibili al legislatore.

Nel caso oggetto di remissione, il decreto legislativo non appare avere svolto, almeno in modo idoneo e conforme al modello del rispetto della riserva di legge (sia pure relativa) come delineato dalla richiamata giurisprudenza, tale opera di delimitazione dei confini del potere conferito all'amministrazione; quest'ultima, al contrario, con i decreti impugnati ha effettuato scelte svincolate da criteri di esercizio "forti" e di natura sostanziale che, come sopra si è cercato di dimostrare, risultano carenti nel decreto legislativo n. 49/2012.

La questione, come più sopra accennato, si palesa rilevante nella concreta fattispecie in quanto i decreti interministeriali e ministeriali impugnati determinano i criteri, le percentuali e quindi, in definitiva, le risorse assegnate al bilancio dell'Università ricorrente, la quale da tali determinazioni si ritiene lesa nelle sue prerogative, nella sua organizzazione e finanche nella sua stessa sopravvivenza negli anni accademici a venire.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Bis), visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale relativa:

- agli articoli 5, comma 1, lett. c e 4 lett. f) della legge 240/2010 in riferimento all'art. 76 della Costituzione nei termini e per le ragioni sopraindicate;
- agli articoli 8 e 10 del decreto legislativo n. 49 del 2012 in riferimento agli artt. 76, 33, 34 e 97 della Costituzione nei termini e per le ragioni sopraindicate.

Sospende il giudizio e dispone la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale; dispone che la presente ordinanza sia notificata alle parti, al Presidente del Consiglio dei Ministri e sia comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso, in Roma, nella camera di consiglio del giorno 8 ottobre 2015 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Caruso, Presidente

Ines Simona Immacolata Pisano, Consigliere

Emanuela Loria, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 11/12/2015

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)