

## Ufficio Studi CODAU

*"Documento redatto con il contributo dei componenti dell'Ufficio Studi e VALIDATO dal Comitato Scientifico del Codau"*

Consiglio di Stato in sede giurisdizionale - Sez. VI- sent. n. 01834/2016

Il gettito totale delle tasse recepito da ogni ateneo non può essere superiore al 20% di quanto ricevuto dallo Stato come Fondo di Finanziamento Ordinario. La modifica della formula di calcolo di questo indicatore, introdotta dal Governo Monti nel 2012, che prevede l'esclusione delle tasse pagate dagli studenti fuoricorso dal computo del gettito complessivo, non ha valore retroattivo

La questione nasce dalla determinazione degli importi della contribuzione studentesca compiuta da una Università, con riferimento all'anno 2012.

Dal Bilancio di previsione, infatti, emergeva che il totale della contribuzione studentesca, nell'anno 2012, superava il limite massimo del 20 per cento dell'importo del finanziamento ordinario annuale dello Stato previsto dall'articolo 5 del DPR 306 del 1997.

A fronte di tale superamento, alcune associazioni studentesche impugnavano davanti al Tar Lombardia i documenti contabili e le relative delibere di approvazione.

L'Università in questione, costituitasi in giudizio, invocava, in sua difesa, la sopravvenienza del comma 1 bis introdotto all'articolo 5 del DPR 306/97 dall'articolo 7 comma 42 del dl 95/2012 convertito in legge 7 agosto 2012 n. 135, ai sensi del quale *"ai fini del raggiungimento del limite di cui al comma 1, non vengono computati gli importi della contribuzione studentesca disposti, ai sensi del presente comma e del comma 1 ter, per gli studenti iscritti oltre la durata normale dei rispettivi corsi di studio di primo e secondo livello"*. Tale disposizione normativa, ad avviso dell'Ateneo, avrebbe avuto natura interpretativa e dunque avrebbe dovuto essere applicata con efficacia retroattiva, dal 1° gennaio 2012.

Applicando tale norma, la contribuzione studentesca non avrebbe superato il tetto del 20% dell'FFO.

L'Università chiedeva quindi il rigetto del ricorso e, in via subordinata, che fosse sollevata questione di legittimità costituzionale in via incidentale dell'articolo 5 DPR 306/97, in quanto contrastante con gli articoli 3, 33, 35, 53 e 97 della Costituzione.

Il Tar Lombardia, accogliendo il ricorso delle associazioni studentesche, e ritenendo che l'applicazione della disposizione di cui all'articolo 5, comma 1 bis dovesse essere effettuata a decorrere dall'entrata in vigore della norma stessa, ovvero dal 15 agosto 2012, disponeva

*l'annullamento degli atti impugnati nella parte in cui "hanno determinato la contribuzione studentesca oltre il limite del 20% dell'importo del fondo di finanziamento ordinario dello stato con obbligo di restituzione nei confronti dei ricorrenti ed obbligo dell'amministrazione di attivarsi per la restituzione anche nei confronti degli studenti non ricorrenti".*

L'Ateneo ricorre dunque al Consiglio di Stato chiedendo l'annullamento e l'integrale riforma della sentenza n. 00123/2014 emessa dal Tar Lombardia.

I motivi del ricorso sono sostanzialmente due:

1. Il Tar non ha colto la reale natura della disposizione di cui all'articolo 5, comma 1 bis, che sarebbe quella di norma di interpretazione autentica con valenza retroattiva;
2. Il Tar non ha accolto la richiesta avanzata in subordine dall'Università di Pavia di sollevare la questione incidentale di legittimità costituzionale dell'articolo 5 del dpr 306/97. Tale norma infatti, ad avviso dell'Università, comprimendo la sfera di autonomia degli atenei, comporta una lesione del diritto allo studio, impedendo agli atenei di modificare la contribuzione studentesca nel rispetto del principio di progressività.

Il Consiglio di Stato ha respinto il ricorso.

Le motivazioni:

Ad avviso del Consiglio di Stato, il comma 1 bis, introdotto dall'articolo 7 del dl 6 luglio 2012 n. 95, non può applicarsi con efficacia retroattiva, in quanto ai sensi dell'articolo 11 delle preleggi *"la legge non dispone che per l'avvenire: essa non ha efficacia retroattiva"*.

Peraltro, sempre ad avviso del Consiglio di Stato, *"la lettura complessiva dell'intero comma 1 bis ed il suo esame anche alla luce di quanto disposto dagli ulteriori commi (1 ter, 1 quater e 1 quinquies) introdotti dalla novella di cui all'articolo 7 del dl 6 luglio 2012 n. 95 ne escludono la portata retroattiva"*.

Infatti, il mancato computo della contribuzione degli studenti fuori corso non è una previsione di carattere generale ricollegabile al limite del 20%. Essa infatti si riferisce agli incrementi della contribuzione degli studenti fuori corso che le Università possono stabilire ai sensi del comma 1 bis stesso ed entro i limiti del successivo comma 1 ter.

Trattandosi di incrementi della contribuzione richiamati dalla novella legislativa, è evidente che la esclusione dal limite del 20% si riferisce a questi ultimi e, dunque, a contribuzioni che sono necessariamente successive all'entrata in vigore della disposizione.

Con riguardo infine alle censure di incostituzionalità della norma, il Consiglio di Stato conferma quanto già statuito dal tribunale di primo grado e cioè che la disciplina oggetto di contestazione, essendo contenuta in un atto regolamentare e non in una fonte primaria

legislativa, non è suscettibile di essere posta al vaglio di legittimità.

Peraltro, secondo il Consiglio di Stato, tali incrementi *“possono essere disposti secondo criteri individuati dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, da adottare entro il 31 marzo di ogni anno e nell'ambito dei limiti stabiliti dal comma 1-ter, risultando da ciò evidente che la previsione non può operare che per il futuro.”* In questo quadro appare importante ricordare quanto disciplinato dalla norma in questione:

comma 42. All'articolo 5, comma 1, del d.P.R. 25 luglio 1997, n. 306, dopo il comma 1 sono inseriti i seguenti: «1-bis. Ai fini del raggiungimento del limite di cui al comma 1, non vengono computati gli importi della contribuzione studentesca disposti, ai sensi del presente comma e del comma 1-ter, per gli studenti iscritti oltre la durata normale dei rispettivi corsi di studio di primo e secondo livello. I relativi incrementi possono essere disposti dalle università entro i limiti massimi e secondo i criteri individuati con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, da adottare entro il 31 marzo di ogni anno, sulla base dei principi di equità, progressività e redistribuzione e tenendo conto degli anni di ritardo rispetto alla durata normale dei rispettivi corsi di studio, del reddito familiare ISEE, del numero degli studenti appartenenti al nucleo familiare iscritti all'università e della specifica condizione degli studenti lavoratori.

1-ter. In ogni caso, i limiti disposti dal decreto di cui al comma 1-bis non possono superare:

- a) il 25 per cento della corrispondente contribuzione prevista per gli studenti in corso, per gli studenti iscritti oltre la durata normale dei rispettivi corsi di studio il cui ISEE familiare sia inferiore alla soglia di euro 90.000, come individuata dall'articolo 2, comma 1, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148;
- b) il 50 per cento della corrispondente contribuzione prevista per gli studenti in corso, per gli studenti iscritti oltre la durata normale dei rispettivi corsi di studio il cui ISEE familiare sia compreso tra la soglia di euro 90.000 e la soglia di euro 150.000, come individuata dall'articolo 2, comma 1, del citato decreto-legge n. 138 del 2011;
- c) il 100 per cento della corrispondente contribuzione prevista per gli studenti in corso, per gli studenti oltre la durata normale dei rispettivi corsi di studio il cui ISEE familiare sia superiore alla soglia di euro 150.000, come individuata dall'articolo 2, comma 1, del citato decreto-legge n. 138 del 2011.

1-quater. Gli incrementi della contribuzione studentesca disposti ai sensi del comma 1-ter sono destinati in misura non inferiore al 50 per cento del totale ad integrazione delle risorse disponibili per le borse di studio di cui all'articolo 18 del decreto legislativo 29 marzo 2012, n. 68, e per la parte residua ad altri interventi di sostegno al diritto allo studio, con particolare riferimento a servizi abitativi, servizi di ristorazione, servizi di orientamento e tutorato, attività a tempo parziale, trasporti, assistenza sanitaria, accesso alla cultura, servizi per la mobilità internazionale e materiale didattico.

1-quinquies. Per i prossimi tre anni accademici a decorrere dall'anno accademico 2013-2014, l'incremento della contribuzione per gli studenti iscritti entro la durata normale dei rispettivi corsi di studio di primo e secondo livello il cui ISEE familiare sia non superiore a euro 40.000 non può essere superiore all'indice dei prezzi al consumo dell'intera collettività».

Sarebbe auspicabile sulla questione un intervento chiarificatore del Miur anche con l'adozione di eventuali atti e/o provvedimenti utili ad eliminare eventuali potenziali

contenziosi anche nei confronti di altri Atenei alle prese con l'ormai cronica diminuzione del fondo di finanziamento ordinario che rappresenta uno degli elementi essenziali nella misurazione del rapporto.