

Un caso di Scuola

di Michele Massa *
(1 agosto 2002)

1.- L'approvazione del **d.m. 29.3.2002, n.80**, adottato dal Ministro dell'Economia e delle Finanze, riporta all'attenzione dei cultori del diritto costituzionale la Scuola Centrale Tributaria: tale recente novità appare assai anomala, sicché merita di essere segnalata con una breve descrizione dell'evoluzione normativa in materia e dei profili di patologia che in essa paiono scorgersi.

L'art. 8 del d.lgs. 30.7.1999, n. 287 prevedeva il "riordino della Scuola centrale tributaria", stabilendo che dovesse avere luogo mediante un regolamento del Ministero delle finanze "da emanare ai sensi dell'articolo 17, commi 3 e 4-bis della legge 23.8.1988, n.400" ed in base ad una serie di criteri sostanziali: l'approvazione di tale regolamento avrebbe determinato l'abrogazione della normativa vigente, sia primaria sia secondaria. Ci si trovava, dunque, di fronte ad una potestà regolamentare ministeriale di delegificazione, che è stata esercitata con il d.m. 28.9.2000, n.301 (poi modificato dal d.m. 22.11.2000, n.359).

Nel dettare i principi-guida per l'esercizio di tale potestà, l'art. 8 richiamava, tra l'altro, l'art. 5, co. 4 del medesimo decreto, giusta il quale i docenti della Scuola, per il tempo del loro incarico, erano equiparati "ad ogni effetto giuridico" ai professori universitari di prima fascia (salve alcune regole speciali per il trattamento economico). Dunque, uno *status* condizionato alla permanenza nella Scuola: uno *status*, si potrebbe dire, soggetto ad una precisa limitazione funzionale.

L'art. 12, comma 3 della l. 18.10.2001, n.383 (Primi interventi per il rilancio dell'economia) ha modificato tale *status*, consentendo una forma di 'stabilizzazione' dei docenti della Scuola. Per effetto di tale disposizione, i professori inquadrati nel ruolo della Scuola (incaricati in maniera non temporanea: art. 5, co. 5 del d.m. 301/2000) "partecipano alle procedure di trasferimento e mobilità tra università, con applicazione delle disposizioni in materia, anche di incompatibilità, vigenti per i professori ordinari, conservando i diritti inerenti alla posizione di provenienza, anche connessi ad esercizio di opzione". Comunque, la modifica dello *status* dei docenti non sortiva effetti determinanti sulla natura della Scuola.

Nemmeno pareva avere effetti di rilievo, da questo punto di vista, l'art. 19, comma 15 della l. 28.12.2001, n.448 (Finanziaria 2002), che prevedeva l'ingresso di ricercatori al ruolo della scuola, "previo superamento di apposite procedure selettive svolte secondo la vigente normativa in materia universitaria". Appariva discutibile che le procedure di selezione fossero mantenute per i ricercatori e non per i docenti: tale disparità di trattamento poteva però giustificarsi con il fatto che solo i ricercatori e non i professori acquisivano *pleno iure* lo *status* corrispondente.

L'art.20 d.P.R. 26.3.2001, n.107 ha ribattezzato la Scuola 'Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze'.

Una *summa* degli atti normativi indicati è inclusa in appendice al **Rapporto della Scuola sulle attività svolte nell'anno 2001**.

2.- Il d.m. 80/2002 si fonda sul nuovo esercizio del potere regolamentare di cui all'art. 8 del d.lgs. 287/1999. A prima vista, il nuovo regolamento apporta una serie di modifiche al testo del d.m. 301/2000: sostanzialmente, però, questi ritocchi trasformano la fisionomia della Scuola, che pare diventare una singolare entità a metà tra un'agenzia ed un'università.

Schematicamente, si può dire che i caratteri fondamentali della Scuola sono ora i seguenti:

1. la Scuola è inserita nel sistema di tesoreria unica degli enti pubblici (art. 1, co. 1 d.m. 301/2000) nonché nella banca dati Miur-Cineca (art. 1, co. 3); essa può istituire dottorati di ricerca, nuovi corsi di studio ed assumere "*altre iniziative riservate alla competenza degli atenei, nel quadro di accordi o consorzi con università italiane o straniere*";
2. i docenti della Scuola non solo possono 'stabilizzarsi' partecipando alle procedure di trasferimento (mantenendo gli incarichi presso la Scuola e con ripartizione del trattamento economico tra questa e l'ateneo di

destinazione: art. 5, co. 4bis), ma - purché "inquadrate", ossia con incarico non temporaneo - "acquisiscono, ad ogni effetto, lo stato giuridico e le funzioni di professori ordinari" (co. 4);

3. la Scuola "è istituzione di alta cultura e formazione posta *alle dirette dipendenze del Ministro*, ed ha autonomia *organizzativa e contabile*" (art. 1, co. 1); il suo programma didattico è definito dal Consiglio direttivo, ma comunque "in attuazione e coerenza con le *direttive del Ministro*", oltre che "in ragione del bilancio previsionale adottato" (art. 8, co. 1);

4. il Ministro nomina il direttore amministrativo, i professori ordinari con incarico non temporaneo ed il Rettore (artt. 1-3, 5); quest'ultimo nomina gli altri professori e designa il Prorettore ed i responsabili delle aree scientifiche (art. 5);

I professori della Scuola sono scelti tra "professori universitari in posizione di aspettativa senza assegni vincitori di concorso a professore universitario in attesa di chiamata" (deve essere sfuggita una virgola al 'regolamentatore'), magistrati, avvocati dello Stato e dirigenti di amministrazioni pubbliche: i professori con incarico temporaneo hanno requisiti inferiori, potendo essere nominati tra "esperti italiani e stranieri, di comprovata professionalità" (art. 5, co. 2).

3.- La Scuola risulta dunque collegata al Ministro da un rapporto di "*dipendenza*", di cui sia il sistema delle nomine sia quello delle "*direttive*" costituiscono riflessi. D'altronde, l'assimilazione della Scuola ad un ateneo non deve apparire esagerata. Come si è visto, non solo i suoi docenti rivestono - ormai stabilmente - la qualità di professori, ma essa può svolgere le attività riservate agli atenei: ed è proprio l'attività ciò che contraddistingue gli istituti di istruzione e cultura, qualificandosi questi ultimi come organizzazioni dell'attività di insegnamento e ricerca. Da questo assetto scaturiscono almeno due ordini di problemi.

3.1.- In primo luogo, appare dubbia la compatibilità del d.m. 80/2002 con i principi costituzionali in tema di istituzioni di alta cultura. Il Consiglio di Stato in un primo parere sullo schema di regolamento (**n.98/2001 del 23.4.2001**) aveva colto questi aspetti problematici: tuttavia, in seguito il Consiglio ha lasciato cadere tali considerazioni, limitandosi a prendere atto delle osservazioni favorevoli ad un secondo schema di regolamento formulate, nel frattempo, dal MIUR (cfr. **parere n.98/2001 del 25.2.2002**).

Sia le modalità di selezione del personale docente sia - soprattutto - il sistema delle direttive Ministro-Scuola non possono non destare perplessità: questo ateneo non pare affatto libero, da nessun punto di vista. D'altronde, come si è detto, la Scuola è espressamente "posta *alle dirette dipendenze del Ministro*" e la sua autonomia è solo "*organizzativa e contabile*".

Dubbia è anche la compatibilità con l'art. 33, u.c. Cost.. L'ordinamento delle istituzioni di alta cultura è oggetto di riserva relativa di legge ed in ogni caso deve lasciare spazi reali ed effettivi di autonomia per le singole istituzioni: la Scuola, invece, non ha alcuna potestà statutaria. Piuttosto - ed ancora una volta questo è un tratto che la assimila ad agenzie e dipartimenti - il Rettore può stabilire, con un atto organizzativo interno, le direttive per l'attività della Scuola, le modalità di attribuzione degli incarichi ed il relativo trattamento economico (nei limiti del regolamento e salva l'approvazione del Ministro: art. 6, co. 1).

Ciò a tacere dell'ulteriore questione, se l'istituzione di nuove università (statali) debba avvenire per legge, come sinora è accaduto, o possa avvenire anche in forme diverse.

3.2.- Con l'ultima osservazione ci avviciniamo al secondo ordine di problemi, che deriva dall'uso della fonte regolamentare (ministeriale, per di più) per l'introduzione di innovazioni tanto significative.

Il d.lgs. 287/1999 assimilava Scuola ed atenei solamente in relazione allo *status* temporaneo dei docenti: il d.m. 80/2002 va ben oltre, specie ove ammette la Scuola all'esercizio delle attività riservate agli atenei. I punti critici sono numerosi e tra loro connessi: in difetto di una norma primaria che lo abilitasse a fare ciò, il regolamento poteva assumere un'iniziativa tanto 'originale'? Il silenzio della legge di autorizzazione vale come limite alla potestà regolamentare o come abilitazione a disporre discrezionalmente, salva l'incompatibilità con i criteri enunciati? E quando - come oggi accade - il potere è esercitato non tanto in chiave di delegificazione, ma come nuova disciplina di un ambito ormai trasferito alla competenza regolamentare, il regolamento 'di seconda generazione' ha una sfera di discrezionalità sostanzialmente illimitata?

La risposta a questi interrogativi richiederebbe una teoria compiuta del fenomeno, ormai imperante, della delegificazione: in questa sede, non è possibile fare altro che prospettare il problema ed abbozzare alcune chiavi di lettura.

Prima di tutto, proprio nell'ambito oggi rilevante sussiste una riserva di legge, che vale come limite della potestà regolamentare, anche indipendente o delegificante.

D'altra parte, almeno secondo parte degli interpreti, i precetti sostanziali fissati nella legge di autorizzazione non esauriscono la loro efficacia con il primo esercizio della potestà regolamentare. Ed allora è forse il caso di chiedersi se non sia applicabile anche ai regolamenti di delegificazione un principio, che si è recentemente consolidato nella giurisprudenza costituzionale a proposito dei decreti legislativi (cfr. le analisi di RUGGERI, TARLI BARBIERI e FAMIGLIETTI nel seminario organizzato dalla Scuola Superiore S. Anna l'11.6.2002). Nel giudicare della legittimità di talune scelte del legislatore delegato, la Corte ha stabilito che criteri e principi poco determinati non abilitano il decreto legislativo a soluzioni, per così dire, audaci: più precisamente, deve sempre sussistere un parallelismo tra *ratio* della legge di delega e *ratio* del decreto, giacché la legge di delega non è solo limite, ma fondamento del potere delegato, e dunque rispetto ad esso vale sia come limite negativo, sia come limite positivo (tra le tante, cfr. la recente sentenza n.221 del 2002).

Tale principio di "parallelismo" potrebbe forse anche valere come criterio di delimitazione della potestà regolamentare autorizzata o delegata. Nel caso in esame, ciò vorrebbe dire che - nel silenzio del d.lgs. 297/1999 ed al di fuori degli ambiti tracciati dalle ll. 383 e 448/201- l'assimilazione tra Scuola e università da parte del regolamento sarebbe illegittima.

Questo caso appare davvero un banco di prova, denso di implicazioni settoriali (sulla nozione stessa di università) e non (in tema di fonti del diritto e, dunque, di forma di governo): su di esse la comunità degli interpreti è chiamata a riflettere, mentre il processo di allontanamento dal modello 'classico' di delegificazione compie il proprio percorso e porta all'esercizio di poteri normativi di dubbia legittimità.

(*) Dottorando di ricerca in giustizia costituzionale e tutela internazionale dei diritti fondamentali presso l'Università di Pisa, michele.massa@mi.unicatt.it