

**ORIGINALE**



n° 6805 REG. SENT. 2007  
n° 695 REG. GEN. 2007

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Lombardia - 4<sup>a</sup> sezione -  
ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

sul ricorso iscritto al R.G. 695/2007, proposto dall'Accademia di Belle  
Arti di Brera, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e  
difesa dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Milano, presso i cui  
uffici è elettivamente domiciliata in Milano, via Freguglia, 1;

**c o n t r o**

La Regione Lombardia, in persona del presidente in carica della  
Giunta regionale, rappresentata e difesa dall'avv. Maria Lucia  
Tamburino, ed elettivamente domiciliata presso l'Avvocatura  
regionale, in via Fabio Filzi, n. 22;

Direttore Generale pro- tempore dell'istruzione, formazione e lavoro  
della regione Lombardia, n.c.;

**e nei confronti**

della IULM Libera Università di lingue e comunicazione, in persona  
del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli avv.ti  
Aniello Garofano ed Elisabetta Lo Russo, presso i quali è  
elettivamente domiciliata in Milano, via Boccaccio, 27;

nonché nei confronti (dopo integrazione del contraddittorio)

-dell'Università Commerciale Luigi Bocconi, rappresentata e difesa dall'avv. Giuseppe Franco Ferrari, presso il cui studio è elettivamente domiciliata in Milano, C.so Vittorio Emanuele II n. 15;

-dell'Università Cattolica del Sacro Cuore in persona del legale rappresentante p.t. rappresentata e difesa dall'avv. Maria Alessandra Bazzani, presso il cui studio è elettivamente domiciliata in Milano, via Cordusio, n. 2;

-dell'Università degli studi di Bergamo, in persona del legale rappresentante, p.t.;

dell'Università degli studi dell'Insubria in persona del legale rappresentante, p.t.;;

-dell'Università degli studi di Pavia in persona del legale rappresentante, p.t.;;

-dell'Università Carlo Cattaneo, LIUC, in persona del legale rappresentante, p.t.;

-dell'Università degli studi di Brescia in persona del legale rappresentante, p.t.;;

-dell'Università degli studi di Milano in persona del legale rappresentante, p.t.;;

-dell'Università degli studi di Milano-Bicocca in persona del legale rappresentante, p.t.;

-del Politecnico di Milano, in persona del legale rappresentante p.t.;

per l'annullamento

del decreto del Direttore generale dell'istruzione, formazione e lavoro della Regione Lombardia n. 1637 del 22.2.07, nella parte in cui, nell'approvare l'elenco allegato 1 dei progetti ammessi e finanziati, ha inserito il progetto presentato dall'Accademia delle Belle Arti di Brera nell'elenco allegato 2 dei progetti non ammessi per motivi formali; nonché di ogni altro atto presupposto, connesso, antecedente o consequenziale, in particolare:

-il 2<sup>a</sup> verbale della seduta del nucleo regionale di valutazione del 19.2.07;

-il decreto del direttore Generale dell'istruzione, formazione e lavoro della regione Lombardia n. 1392 del 15.2.07, di annullamento in via autotutela del precedente decreto n. 1256 del 13.2.07, con il quale il progetto presentato dall'Accademia di belle Arti di Brera era stato viceversa inserito nell'elenco approvato dai progetti ammessi e finanziati;

-nonché occorrendo del decreto dell'Autorità di gestione n. 1512 del 22.12.06, di approvazione del "Dispositivo progetti quadro di alta formazione integrata FS.E -ob. 3 -mis. C3", nella parte in cui limita gli operatori ammissibili alle sole Università, escludendone le accademie di belle arti

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione della regione Lombardia e delle Università sopra indicate;

Visti gli atti tutti della causa;

Uditi alla pubblica udienza del 20.11.07 (relatore dott. Paolo Passoni),

i procuratori delle parti costituite;

fatto

Con decreto dell'Autorità di gestione del 22.12.2006, la Regione Lombardia ha pubblicato un "dispositivo pubblico" per il finanziamento di progetti di alta formazione per il mercato del lavoro (pari a 9 milioni di euro). Gli operatori ammessi allo svolgimento delle azioni finanziabili sono stati individuati nelle Università della regione Lombardia titolari di sedi operative accreditate per la formazione superiore, ovvero in soggetti in forma associata composti da Università come capofila e da altri soggetti titolari di sedi operative, accreditate per la formazione superiore.

L'Accademia di Belle Arti di Brera, Laboratorio sperimentale di formazione artistica, ha formalizzato domanda di partecipazione alla procedura, mediante la presentazione di un progetto quadro di alta formazione integrata per l'inserimento di profili professionali creativi nel mercato del lavoro, comprensivi di tre *master*.

Nella seduta dell'8.2.07, il Nucleo regionale di valutazione (l'organo tecnico deputato alla selezione dei progetti) ha dichiarato ammissibile il progetto della predetta Accademia. In esito alle valutazioni di rito, tale progetto è stato collocato al quinto posto con punti 240 e ammesso al finanziamento per euro 346.800,00. La graduatoria è stata

infine approvata con decreto del direttore generale dell'istruzione formazione e lavoro in data 13.2.07.

Due giorni dopo, la medesima autorità ha tuttavia testualmente disposto in via di autotutela l'annullamento della predetta approvazione, evidenziando che "le strutture della D.G. istruzione formazione e lavoro, successivamente all'adozione del decreto 1256 del 13.2.07, hanno riscontrato anomalie nella funzionalità del software che hanno determinato un errore nell'imputazione dei dati relativi ai finanziamenti dei singoli progetti".

A seguito di quanto sopra, si è nuovamente riunito il Nucleo valutativo che, nella seduta del 19.2.07, ha prospettato l'esclusione dalla graduatoria (per quanto interessa in questa sede) del progetto presentato dall'Accademia di Belle Arti di Brera, pur riconoscendo "...che il quadro normativo nazionale in riferimento alle Accademie e al ruolo che le stesse esplicano nella formazione successiva alla Scuola secondaria superiore è in forte evoluzione, avvicinando le stesse al sistema universitario".

Con decreto del 22.7.07, l'autorità di gestione, condividendo il ripensamento operato dal Nucleo, ha escluso l'Accademia di Brera, assumendo la necessità di attuare la chiara prescrizione del dispositivo, che avrebbe per l'appunto riservato alle sole Università -e non anche alle Accademie di belle arti- la possibilità di partecipare alla procedura in questione, fatta salva l'opzione verso

raggruppamenti temporanei, ma sempre con Università capofila. Conseguentemente, l'autorità regionale procedente ha approvato in data 22.2.07 un elenco di progetti ammessi e finanziati, nel quale non compare più l'accademia statale milanese.

Quest'ultima, con il ricorso in epigrafe, ha impugnato il decreto di esclusione, deducendo che l'amministrazione avrebbe disatteso l'equiparazione costituzionale e legislativa ormai consolidata fra Università ed Accademie di belle arti, e che l'attività di autotutela sarebbe comunque viziata da violazioni procedurali in contrasto con gli artt. 3, 7 e 21 *nonies* della legge 241/90. In subordine viene impugnato anche il disciplinare, nel caso in cui il Tar adito dovesse dare ad esso una interpretazione difforme da quanto sostenuto in ricorso.

Nel corso del giudizio, la ricorrente ha inteso integrare il contraddittorio (già instaurato nei confronti della IULM, Libera università di lingue e comunicazione), verso tutte le Università in graduatoria.

Oltre alla Regione Lombardia, si sono costituite in giudizio le università IULM, Bocconi, e Sacro Cuore.

Alla camera di consiglio del 22.5.07, la Sezione ha accolto l'istanza incidentale di sospensiva, mentre alla pubblica udienza del 20.11.07, la causa è stata riservata a sentenza.

Vanno preliminarmente disattese le eccezioni in rito avanzate dai patrocini controinteressati.

Sulla pretesa inammissibilità del ricorso perché non notificato nei termini avverso l'ultima Università in graduatoria, va in contrario rilevata l'erroneità della tesi della Regione e dell'Università Bocconi, secondo cui l'Università degli studi dell'Insubria –quale ultima graduata- sarebbe l'unica controinteressata nel presente giudizio, perché a rischio di esclusione per carenze di fondi a disposizione (con influenza della notifica tempestiva alla IULM e poi di quelle successive -ma tardive- agli altri soggetti graduati).

In realtà il qualificato controinteresse deve ravvisarsi in capo a ciascuna delle Università in graduatoria, poiché l'accoglimento del gravame sarebbe comunque in grado di incidere sulla loro sfera di interessi, attraverso la possibile proporzionata riduzione dei finanziamenti *pro quota*. In proposito, il fatto che tale riduzione rappresenti una mera eventualità non è sufficiente ad escludere il pericolo di una soluzione pluri-lesiva che la Regione potrebbe comunque pur sempre prescegliere, in luogo dell'esclusione secca per l'ultimo soggetto graduato. Pertanto, la tempestiva notifica effettuata dall'accademia ricorrente alla università IULM –in quanto diretta ad un rituale controinteressato- impedisce l'inammissibilità del gravame sotto il profilo della difettosa instaurazione del contraddittorio.

Quanto poi alla pretesa tardività del ricorso, eccepita con qualche lieve

diversificazione da tutti i patroni resistenti- questi ultimi ritengono che il disciplinare (che pure avrebbe chiaramente inteso escludere le Accademie dalla procedura di finanziamento) non sarebbe stato impugnato nei termini decadenziali, così da far assumere alle decisioni impugnate un carattere meramente consequenziale e dovuto rispetto ad una *lex specialis* ormai inoppugnabile. Tuttavia, la questione interpretativa del bando-disciplinare è un capo di domanda che –a prescindere dalla sua fondatezza- va analizzato nel merito, mentre la formale impugnativa del bando medesimo è stata effettuata dalla ricorrente solo in via subordinata nel caso di esiti interpretativi (giudiziari) diversi da quelli auspicati, potendosi giustificare in tal caso il rinvio dell'impugnativa stessa insieme all'atto applicativo, in relazione alla allegata equivocità delle disposizioni prescrittive (circostanza che –anche secondo nota giurisprudenza comunitaria- consentirebbe sempre l'impugnativa differita).

Su tale ultimo profilo, non si ritiene peraltro di pronunciarsi poiché ad avviso del Collegio l'interpretazione sostenuta dalla ricorrente si dimostra –per quel che successivamente si dirà- meritevole di valutazione favorevole.

Un'altra questione in rito di parziale improcedibilità del gravame è stata sollevata dalla difesa dell'Università Cattolica del Sacro Cuore con memoria conclusionale dell'8 novembre 2007, in relazione agli sviluppi successivi all'ordinanza cautelare di accoglimento del

22.5.07. In quell'occasione, il Tar –preso atto che la corresponsione delle somme in via provvisoria alla ricorrente avrebbe determinato l'insufficienza dei (limitati) fondi a disposizione della Regione da destinare alle Università controinteressate- aveva disposto nei confronti delle medesime Università una corrispondente riduzione del finanziamento, in attesa delle decisioni di merito.

Poiché in sede attuativa di tale ordinanza la Regione –anziché operare tali riduzioni *pro quota*- ha reperito ulteriori fondi aggiuntivi per l'acconto cautelare alla ricorrente (fondi che peraltro sarebbero poi stati sostanzialmente rinunciati dalla stessa accademia, per esigenze di certezza contabile, in vista della prossima udienza di discussione), il patrono dell'Università Cattolica Sacro Cuore sostiene che tale *modus operandi* prescelto dalla Regione avrebbe avuto il significato di una conferma della "...validità della graduatoria riferita alle Università", mediante una novazione parziale del provvedimento in vertenza.

In buona sostanza, fermo restando l'interesse dell'Accademia ad ottenere una pronuncia di ammissione al dispositivo, l'Università Cattolica del Sacro Cuore ritiene che la graduatoria ed il riparto di fondi alle Università sarebbero ormai stati cristallizzati con un nuovo decreto inoppugnato che –senza alcun connotato provvisorio o cautelare- avrebbe determinato sul punto una parziale sopravvenuta carenza di interesse al gravame.

L'eccezione è priva di pregio.

Il *thema decidendum* non riguarda lo specifico riparto di fondi fra i soggetti in graduatoria, bensì la pretesa della ricorrente di essere inserita nella graduatoria, al fine di poter beneficiare del finanziamento per quanto di ragione (*id est*, sulla base del piazzamento riconosciuto in un primo tempo dalla Regione).

Ora, il fatto che l'amministrazione precedente abbia offerto all'Accademia di Brera una somma finanziata *ab externo*, per non pregiudicare –nell'attesa della definizione del contenzioso– i benefici riconosciuti alle Università concorrenti, rappresenta una semplice modalità esecutiva dell'ordinanza cautelare, che non vincola in alcun modo la Regione nella riconsiderazione della vicenda successiva alla sentenza di merito. Ma quand'anche la Regione medesima dovesse confermare l'ampliamento dei fondi originariamente a disposizione (la cui concreta quantificazione è sempre rimasta del tutto estranea alla *ratio* della vertenza), resta inteso che l'ammissione giudiziale della ricorrente non potrebbe che avvenire con l'inserimento in graduatoria determinato dalla valutazione dei suoi progetti, così che nessuna inamovibilità di posizione (sulla base del decreto citato a sostegno della presente eccezione) potrebbero reclamare le Università, che si dovessero vedere scavalcate *ex post* dal predetto inserimento.

Pertanto, gli adempimenti amministrativi e contabili predisposti dalla Regione in attuazione della pronuncia cautelare esauriscono i loro effetti in quell'ambito e fino a decisione di merito, senza rappresentare

alcuna manifestazione volitiva intesa a superare –in tutto od in parte– il pendente contenzioso.

La richiesta dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di una parziale declaratoria di improcedibilità del ricorso deve pertanto essere disattesa.

Passando al merito, non è fondata la censura con cui si lamenta a carico dell'amministrazione la violazione delle regole procedurali prescritte per l'adozione di provvedimenti di secondo grado.

Secondo l'Accademia esponente, dopo l'approvazione della graduatoria l'autorità di gestione avrebbe disposto un mero riesame tecnico limitato alla ripartizione pro quota del finanziamento, senza delineare ripensamenti di sorta sulla platea dei soggetti ammessi alla procedura; tali ripensamenti sarebbero stati invece arbitrariamente argomentati dal nucleo di valutazione al quale era tornata la pratica, con la tardiva esclusione della ricorrente (quale soggetto non universitario), esclusione poi definitivamente recepita dall'autorità regionale in assenza di qualsiasi chiarezza istruttoria idonea a consentire la prescritta partecipazione dell'interessata al procedimento di secondo grado.

In contrario va tuttavia rilevato come nella specie l'amministrazione – al di là del *nomen* giuridico in concreto prescelto– non abbia formalizzato alcuna procedura di autotutela in senso stretto, bensì una mera attività di autoritiro di un provvedimento (approvazione

graduatoria del 13.2.2007) ancora interno e mai pubblicato sul B.U.R., come espressamente precisato dalla ricorrente nella sua memoria del 9.11.07. Il decreto regionale adottato appena due giorni dopo è pertanto intervenuto non già ad annullare, bensì a ritirare una *determinazione inefficace* che permaneva nella piena disponibilità modificativa della stessa autorità emanante; quanto sopra, in conformità a consolidati principi della materia, secondo cui l'atto amministrativo ancora privo di effetti esterni può essere liberamente ripensato dall'autorità emanante nella sede procedimentale di primo grado, senza applicazione delle regole sull'autotutela in senso tecnico ora previste negli artt. 21 *quinquies* e 21 *nonies* della legge 241/90, e senza che le ragioni addotte per tale ripensamento possano assumere un rilievo delimitativo ed inibitorio verso modifiche attizie di diverso tenore ed entità, comunque originate dal disposto riesame.

Tornando al caso di specie, dunque, con il decreto del 15.2.07 la Regione ha sostanzialmente riaperto l'istruttoria, nel corso della quale il Nucleo di valutazione ha inteso rivedere la posizione delle Accademie delle berte arti, ritenendole *-melius re perpensa-* escluse dalle condizioni di ammissibilità stabilite dal disciplinare (seduta del 19.2.07). La condivisione di tale assunto ha poi determinato la Regione medesima ad approvare in data 22.2.07 la nuova graduatoria, questa volta in via definitiva, ma pur sempre nell'ambito del procedimento di primo grado.

Nessuna violazione delle regole partecipative può dunque lamentare la ricorrente, poiché il (peraltro veloce) approfondimento disposto dall'amministrazione nel giro di una settimana sulla prima determinazione interna non ha costituito alcuna attività di formale autotutela, né tantomeno può aver interferito con qualificate aspettative di sorta. Restano pertanto irrilevanti i diffusi richiami operati dalla Regione e dalle università costituite agli effetti sananti consentiti dal secondo comma dell'articolo 21 *octies* della legge 241/90, proprio perché nella specie la procedura rimane esente da quei vizi di forma o di procedimento ai quali la norma stessa si riferisce.

Ritiene invece il Collegio di condividere la censura con cui l'Accademia delle Belle Arti di Brera ha dedotto la violazione della *lex specialis*, erroneamente interpretata nel senso preclusivo della partecipazione dell'Accademia medesima alle procedure di finanziamento in questione.

Come correttamente evidenziato dal ricorrente patrocinio nella sua puntuale ricognizione normativa, l'equiparazione e la parità di trattamento fra Università ed Accademie –in disparte i primi significativi riconoscimenti con la cd. riforma Gentile degli anni 20–trova origine nell'articolo 33 ultimo comma della Costituzione, secondo cui, per l'appunto “Le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato”. Resta in proposito evidente che il pari

diritto di autonoma regolazione istituzionale postula un perfetto allineamento giuridico dei soggetti unitariamente destinatari (e beneficiari) della norma costituzionale.

In prima attuazione di tale disposizione poi, la legge 9.5.1989 n. 168 ha significativamente disposto al comma 1 dell'articolo 1 che nella denominazione lessicale di "università" sono compresi anche gli istituti di istruzione superiore di grado universitario, mentre ancor più esplicitamente l'articolo 2 comma 1 della legge 21.12.1999 n. 508 ha ormai testualmente acclarato che le Accademie di Belle arti (e le altre istituzioni ivi contemplate) "...costituiscono nell'ambito delle istituzioni di alta cultura cui l'articolo 33 della Costituzione riconosce il diritto di darsi ordinamenti autonomi, il sistema dell'alta formazione e specializzazione artistica"; trattasi di una normativa che –al di là della pur importante e significativa dichiarazione di principio- regola ormai l'equiordinazione fra Accademie ed Università attraverso minuziose ed ormai paritarie disposizioni organizzative e didattiche, che comprendono la comune autonomia statutaria scientifica e contabile, identici poteri ministeriali di programmazione, indirizzo e coordinamento, pari regimi agevolativi, comuni disposizioni di edilizia universitaria, equipollenza di titoli e parità di diritti fra studenti universitari e degli istituti superiori di grado universitario (cfr. in proposito artt. 2 e 5 citata legge 508/1999). Ciò peraltro con la dovuta salvezza della peculiarità del rispettivo settore nel quale tali

Istituzioni operano.

Anche il DPR 8.7.2005 n. 212 –emanato ai sensi dell'art. 2 commi 7 ed 8 della legge 508/1999- ribadisce e rinforza i predetti concetti, prevedendo all'articolo 3 che le istituzioni di alta formazione artistica rilasciano, al termine dei rispettivi corsi, diplomi accademici di primo e di secondo livello, di specializzazione, di formazione alla ricerca e di perfezionamento, con requisiti di ammissione (art. 7) e durata (art. 8) che coincidono con i corsi e diplomi di laurea, di laurea magistrale, di specializzazione, di dottorato, di ricerca e perfezionamento previsti dalle norme generali sull'ordinamento didattico delle Università di cui al D.M. 22.10.2004 n. 270 (artt. 3, 6 e 8).

Le susedite evidenze normative di piena equiparazione e parità di trattamento giuridico fra istituzioni universitarie e (per quanto qui in rilievo) le Accademie di belle arti postulano pertanto una ragionevole presunzione di comunanza lessicale allorquando –in particolar modo negli atti generali di ammissione a procedure comparative, ove la concorsualità riguarda direttamente progetti didattici- l'amministrazione procedente si rivolga genericamente alle "Università" senza ulteriori specificazioni (ed esclusioni).

In buona sostanza, e con specifico riguardo al caso in vertenza, la dizione del bando-disciplinare di ammettere alla competizione le Università della Regione, così complessivamente individuate, non può che condurre ad una lettura estensiva della partecipazione a tutti gli

Istituti di istruzione superiore di grado universitario che comprendono l'intero sistema di "Alta formazione artistica e musicale", e ciò in diretta applicazione delle citate leggi 168/1989 (art. 1 comma 1) e 508/99 (art. 2 comma 1). Solo una espressa puntualizzazione "in negativo" della *lex specialis* avrebbe potuto far percepire una diversa volontà dell'atto generale di escludere le predette Istituzioni dalla procedura di finanziamento, in disparte in quest'ultimo caso le possibili obiezioni di illegittimità, che comunque in questa sede non rilevano.

Piuttosto, va detto che l'interpretazione estensiva ora propugnata risponde a criteri ermeneutici orientati che –pur senza forzare la generica lettera del disciplinare- ne assicurano la piena coerenza con lo specifico sistema normativo di riferimento.

Pertanto illegittimamente l'amministrazione regionale –al termine del complicato iter istruttorio relativo alla procedura di finanziamento in questione- ha ritenuto di escludere la ricorrente, in asserita (ed erronea) applicazione della *lex specialis*, pur riconoscendo –non senza qualche contraddizione- una riduttiva "evoluzione" del sistema che avrebbe (solo) avvicinato le altre istituzioni di alta formazione al sistema universitario.

In conclusione, nei sensi sopra evidenziati, il ricorso trova accoglimento, e per l'effetto si annulla l'impugnato decreto del 22.2.07 nella parte in cui l'Accademia di Belle arti di Brera viene

esclusa dalle procedure di finanziamento.

Sussistono ragioni per compensare integralmente le spese di lite.

**P.Q.M.**

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Lombardia - 4<sup>a</sup> sezione –  
accoglie il ricorso in epigrafe, e per l'effetto si annulla l'impugnato  
decreto regionale del 22.2.07 nella parte in cui la ricorrente viene  
esclusa dalle procedure di finanziamento..

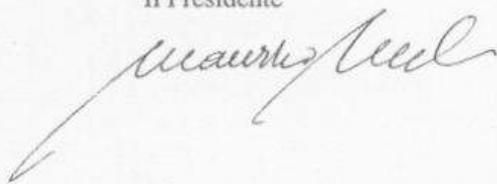
Spese compensate.

Ordina che la presente decisione venga eseguita dall'autorità  
amministrativa;

Così deciso in Milano, alle camere di consiglio del 20.11.07 e del  
4.12.07, con l'intervento dei signori:

- Maurizio Nicolosi -	Presidente
- Paolo Passoni -	Consigliere estensore
-Giovanni Zucchini	Referendario

Il Presidente



L'Estensore

