

Civile Sent. Sez. U Num. 3915 Anno 2016

Presidente: AMOROSO GIOVANNI

Relatore: GIUSTI ALBERTO

Data pubblicazione: 29/02/2016

SENTENZA

sul ricorso 17880-2014 proposto da:

ORDINE DEGLI INGEGNERI DELLA PROVINCIA DI VERONA,
ORDINE DEGLI INGEGNERI DELLA PROVINCIA DI VENEZIA, in
persona dei rispettivi Presidenti pro tempore,
elettivamente domiciliati in ROMA, VIALE MAZZINI 11,
presso lo studio dell'Avvocato ALFREDO STOPPA, che li
rappresenta e difende unitamente agli Avvocati

2016

88



FRANCESCO CURATO, PAOLO PIVA, GIAN PAOLO SARDOS
ALBERTINI e BRUNO NASCIMBENE, per delega a margine del
ricorso;

- **ricorrente** -

contro

CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI ARCHITETTI, PIANIFICATORI,
PAESAGGISTI E CONSERVATORI, in persona del Presidente
pro tempore, elettivamente domiciliato in ROMA, VIALE
PARIOLI 180, presso lo STUDIO LEGALE SANINO,
rappresentato e difeso dagli Avvocati MARIO SANINO e
CARLO CELANI, per delega a margine del controricorso;

- **controricorrente** -

contro

MINISTERO DEI BENI E DELLE ATTIVITA' CULTURALI E DEL
TURISMO, in persona del Ministro pro tempore,
elettivamente domiciliato in ROMA, VIA DEI PORTOGHESI
12, presso l'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO, che lo
rappresenta e difende ope legis;

- **resistente** -

nonché contro

IRE - ISTITUZIONI DI RICOVERO E DI EDUCAZIONE DI
VENEZIA, ORDINE DEGLI ARCHITETTI PIANIFICATORI
PAESAGGISTI E CONSERVATORI DELLA PROVINCIA DI VERONA,
ORDINE DEGLI ARCHITETTI PIANIFICATORI PAESAGGISTI E
CONSERVATORI DELLA PROVINCIA DI VENEZIA, FACCIO
ENGINEERING S.R.L., LITHOS S.N.C., CONSIGLIO NAZIONALE
DEGLI INGEGNERI, COMUNE DI SAN MARTINO BUON ALBERGO,

MOSCONI ALESSANDRO;

- intimati -

avverso la sentenza n. 21/2014 del CONSIGLIO DI STATO,
depositata il 09/01/2014.

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica
udienza del 23/02/2016 dal Consigliere Dott. ALBERTO
GIUSTI;

uditi gli Avvocati BRUNO NASCIMBENE, PAOLO PIVA e CARLO
CELANI;

udito il P.M., in persona del Sostituto Procuratore
Generale Dott. CARMELO SGROI, che ha concluso per
l'inammissibilità, in subordine rigetto del ricorso.

An



Ritenuto in fatto

1. – Il Ministero per i beni e le attività culturali ha proposto appello al Consiglio di Stato avverso la sentenza del TAR del Veneto 15 novembre 2007, n. 3630, con cui è stato accolto il ricorso proposto dall'ing. Alessandro Mosconi e dall'Ordine degli ingegneri di Verona e Provincia e per l'effetto – previa disapplicazione delle disposizioni di cui all'art. 52 del regio decreto 23 ottobre 1925, n. 2537 (Approvazione del regolamento per le professioni d'ingegnere e di architetto) – è stato disposto l'annullamento del provvedimento con cui la competente Soprintendenza aveva negato il subentro dell'ing. Mosconi nella direzione di alcuni lavori da realizzarsi su un immobile sottoposto a vincolo ai sensi del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'articolo 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352).

Sette Ordini degli ingegneri della Regione Veneto (l'Ordine degli Ingegneri della Provincia di Venezia ed altri) hanno, a loro volta, proposto appello avverso la sentenza del TAR del Veneto 25 novembre 2008, n. 3651, con cui è stato respinto il ricorso da essi proposto avverso il bando e il disciplinare di gara per l'affidamento del servizio di direzione dei lavori e di coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione dei lavori di restauro e recupero funzionale di alcuni immobili sottoposti a vincolo ai sensi del richiamato d.lgs. n. 490 del 1999.

2. – Pronunciando sugli appelli riuniti, il Consiglio di Stato, con sentenza resa pubblica mediante deposito in cancelleria il 9 gennaio 2014, ha per un verso accolto il gravame del Ministero (e per l'effetto, in riforma della pronuncia del TAR, ha respinto il ricorso di primo grado dell'ing. Mosconi e dell'Ordine degli ingegneri di Verona e Provincia), e ha per l'altro verso rigettato l'impugnazione proposta dagli Ordini degli ingegneri delle Province di Venezia, Padova, Treviso, Vicenza, Verona, Rovigo e Belluno.

2.1. – Il Consiglio di Stato ha premesso che, con riguardo alla riserva ai soli architetti (e non anche agli ingegneri civili) degli interventi profes-



sionali sugli immobili di pregio storico-artistico, ai sensi dell'art. 52, secondo comma, del regio decreto n. 2537 del 1925, la giurisprudenza amministrativa esclude la sussistenza di profili di incompatibilità con i pertinenti dettami del diritto dell'Unione europea.

Secondo il Consiglio di Stato, il citato art. 52 non è suscettibile di determinare, in danno degli ingegneri italiani, un fenomeno di discriminazione alla rovescia.

A tal fine, la sentenza impugnata osserva, in ordine alla delimitazione dell'ambito oggettivo della richiamata, parziale riserva, che, ai sensi dell'art. 52, non la totalità degli interventi concernenti gli immobili di interesse storico e artistico deve essere affidata alla specifica professionalità dell'architetto, ma solo le parti di intervento di edilizia civile che riguardano scelte culturali connesse alla maggiore preparazione accademica conseguita dagli architetti nell'ambito del restauro e risanamento degli immobili di interesse storico e artistico, restando invece nella competenza dell'ingegnere civile la c.d. parte tecnica, ossia le attività progettuali e di direzione dei lavori che concernono l'edilizia civile vera e propria.

Ricorda ancora il Consiglio di Stato che la Corte di giustizia (la quale è stata adita due volte nel corso della presente vicenda contenziosa ai sensi dell'art. 234 del TCE – in seguito: art. 267 del TFUE –) ha pronunciato statuizioni che risultano determinanti al fine di delimitare e definire la controversia nel suo complesso.

Con la prima di tali decisioni (si tratta dell'ordinanza in data 5 aprile 2004 sul ricorso C-3/02, resa sull'ordinanza di rimessione del TAR del Veneto n. 4236/2001), la Corte del Lussemburgo ha chiarito:

- che l'art. 52, secondo comma, del regio decreto n. 2537 del 1925 non è di per sé incompatibile con la direttiva del Consiglio 10 giugno 1985, n. 85/384/CEE, concernente il reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli del settore dell'architettura e comportante misure destinate ad agevolare l'esercizio effettivo del diritto di stabilimento e di libera presta-



zione di servizi, in quanto quest'ultima non si propone di disciplinare le condizioni di accesso alla professione di architetto né di definire la natura delle attività svolte da chi esercita tale professione, ma soltanto di garantire "il reciproco riconoscimento, da parte degli Stati membri, dei diplomi, dei certificati e degli altri titoli rispondenti a determinati requisiti qualitativi e quantitativi minimi in materia di formazione allo scopo di agevolare l'esercizio effettivo del diritto di stabilimento e di libera prestazione dei servizi per le attività del settore dell'architettura";

- che la richiamata direttiva non obbliga in alcun modo gli Stati membri a porre i diplomi di laurea in architettura ed in ingegneria civile (con particolare riguardo a quelli indicati all'art. 11) su un piano di perfetta parità ai fini dell'accesso alla professione di architetto in Italia, ma, in coerenza con il principio di non discriminazione tra Stati membri, impone soltanto di non escludere da tale accesso in Italia coloro che siano in possesso di un diploma di ingegneria civile o di un titolo analogo rilasciato da un altro Stato membro, laddove tuttavia tale titolo risulti abilitante - in base alla normativa di quello Stato membro - all'esercizio di attività nel settore dell'architettura;
- che la direttiva 85/384/CEE non trova in definitiva applicazione in relazione alla fattispecie di causa, poiché le relative disposizioni non impongono in alcun modo all'Italia di non escludere gli ingegneri civili che hanno conseguito in Italia il proprio titolo dall'attività di cui all'art. 52, secondo comma (ma le impongono soltanto di non escludere - nella logica del mutuo riconoscimento e della libera circolazione che caratterizza la direttiva - gli ingegneri civili o possessori di analoghi titoli conseguiti in altri Stati membri al ricorrere delle condizioni dinanzi richiamate).

Sottolinea il Consiglio di Stato che, con la richiamata decisione, la Corte di giustizia ha anche affermato che "è vero che, come sostiene la Commissione, ne può derivare una discriminazione alla rovescia, poiché

An



gli ingegneri civili che hanno conseguito i loro titoli in Italia non hanno accesso, in tale Stato membro, all'attività di cui all'art. 52, secondo comma, del regio decreto n. 2537 del 1925, mentre tale accesso non può essere negato alle persone in possesso di un diploma di ingegnere civile o di un titolo analogo rilasciato in un altro Stato membro, qualora tale titolo sia menzionato nell'elenco redatto ai sensi dell'art. 7 della direttiva 85/384/CEE o in quello di cui all'art.11 della detta direttiva. Tuttavia, dalla giurisprudenza della Corte emerge che, quando si tratta di una situazione puramente interna come quella di cui alla causa principale, il principio della parità di trattamento sancito dal diritto comunitario non può essere fatto valere. In una situazione del genere spetta al giudice nazionale stabilire se vi sia una discriminazione vietata dal diritto nazionale e, se del caso, decidere come essa debba essere eliminata (...)" . Di conseguenza, la Corte ha concluso nel senso che "quando si tratti di una situazione puramente interna ad uno Stato membro, né la direttiva 85/384 – in particolare i suoi artt. 10 e 11, lett. g) – né il principio della parità di trattamento ostano ad una normativa nazionale che riconosce, in linea di principio, l'equivalenza dei titoli di architetto e di ingegnere civile, ma riserva ai soli architetti i lavori riguardanti in particolare gli immobili vincolati appartenenti al patrimonio artistico".

Prosegue il Consiglio di Stato che, con la seconda delle richiamate decisioni (si tratta della sentenza della V Sezione del 21 febbraio 2013 sul ricorso C-111/12, resa sull'ordinanza di rimessione del Consiglio di Stato n. 386/2012), la Corte di giustizia ha concluso nel senso che gli artt. 10 e 11 della direttiva 85/384/CEE devono essere interpretati nel senso che essi ostano ad una normativa nazionale (*rectius*, a una prassi applicativa, quale quella ipotizzata in sede di ordinanza di rimessione) secondo cui persone in possesso di un titolo rilasciato da uno Stato membro diverso dallo Stato membro ospitante (titolo, questo, abilitante all'esercizio di attività nel settore dell'architettura ed espressamente menzionato al citato articolo 11), possono svolgere, in quest'ultimo Stato, attività riguardanti immobili di interesse artistico solamente qualora dimostrino, eventualmente nell'ambito di una specifica verifica del-

Corte di Cassazione - copia non ufficiale



la loro idoneità professionale, di possedere particolari qualifiche nel settore dei beni culturali. In definitiva – osserva il Consiglio di Stato – la Corte ha ritenuto di non potersi pronunciare in modo espresso sul se la normativa italiana rilevante comporti o meno un fenomeno di discriminazione alla rovescia in danno dei professionisti italiani (giacché ciò esula dalle sue competenze istituzionali, le quali non includono le situazioni puramente interne, al cui ambito sono pacificamente da ricondurre le controversie in esame).

Chiarito che, nello stato attuale di evoluzione del diritto dell'Unione, la disciplina sostanziale dell'attività degli architetti e degli ingegneri non costituisce oggetto di armonizzazione, né di ravvicinamento delle legislazioni, così come risulta allo stato non armonizzata la disciplina delle condizioni di accesso a tali professioni, la sentenza impugnata esclude che l'ordinamento comunitario riconosca a tutti gli ingegneri di Paesi UE diversi dall'Italia (con esclusione dei soli ingegneri italiani) l'indiscriminato esercizio delle attività tipiche della professione di architetto (fra cui – ai fini che qui rilevano – le attività afferenti le opere di edilizia civile che presentano rilevante carattere artistico, ovvero relative ad immobili di interesse storico e artistico); al contrario, in base alla pertinente normativa UE, l'esercizio di tali attività – in regime di mutuo riconoscimento – è consentito ai soli professionisti i quali (al di là del *nomen iuris* del titolo professionale posseduto) possano vantare un percorso formativo adeguatamente finalizzato all'esercizio delle attività tipiche della professione di architetto (l'art. 3 della direttiva 85/384/CEE include infatti in modo espresso gli studi della storia e delle teorie dell'architettura nonché delle belle arti e delle scienze umane fra quelli che integrano il bagaglio culturale minimo e necessario perché un professionista possa svolgere in regime di mutuo riconoscimento le richiamate attività anche in relazione ai beni di interesse storico e culturale). Allo stesso modo, secondo il Consiglio di Stato la sussistenza dei richiamati profili di discriminazione alla rovescia è da escludere alla luce dell'art. 11, lett. g), della direttiva 85/384/CEE: infatti, in base a tale disposizione, i soggetti che abbiano conseguito in Italia il diploma di



laurea in ingegneria nel settore della costruzione civile rilasciato da Università o da istituti politecnici possono nondimeno esercitare le attività tipiche degli architetti (ivi comprese quelle di cui al citato art. 52) a condizione che abbiano altresì conseguito il diploma di abilitazione all'esercizio indipendente di una professione nel settore dell'architettura, rilasciato dal Ministro della pubblica istruzione a seguito del superamento dell'esame di Stato che abilita all'esercizio indipendente della professione.

Secondo la sentenza impugnata, anche per quanto riguarda il particolare sistema transitorio e derogatorio di cui agli artt. 10 e 11 della direttiva 85/384/CEE, sono da escludere i paventati profili di discriminazione alla rovescia in danno degli ingegneri civili italiani, considerando:

- che, dall'esame degli "elenchi delle professioni ammesse dagli altri Stati membri al regime di immediata applicazione al mutuo riconoscimento", non è dato rinvenire pressoché alcun caso di professioni che, anche dal punto di vista del *nomen iuris*, si discostino dal tipico ambito della professione di architetto, fino a coincidere con il tipico ambito della professione di ingegnere. Le uniche eccezioni a questa regola sostanzialmente generalizzata sono rappresentate: a) dal caso belga dei diplomi di "ingegnere civile-architetto" e di "ingegnere-architetto" rilasciati dalle facoltà di scienze applicate delle Università e dal Politecnico di Mons; b) dal caso portoghese del diploma di genio civile (*licenciatura em engenharia civil*) rilasciato dall'Istituto superiore tecnico dell'Università tecnica di Lisbona; c) dai casi greci dei diplomi di "ingegnere-architetto" rilasciati da alcuni Istituti di formazione e dei diplomi di "ingegnere-ingegnere civile" rilasciati dal Metsovion Polytechnion di Atene (in ambo i casi, peraltro, a condizione che il possesso dei richiamati diplomi si accompagni a un attestato rilasciato dalla Camera tecnica di Grecia e conferente il diritto di esercitare le attività nel settore dell'architettura). Si tratta, però, precisa la sentenza impugnata, di "eccezioni talmente puntuali e limitate da non poter essere assunte" (in un'ottica di carattere sostanziali-



stico”) “quali indizi dell’esistenza di un effettivo fenomeno di *reverse discrimination* in danno degli ingegneri civili italiani e in favore di una platea indiscriminata o quanto meno significativa di ingegneri di altri Paesi dell'Unione europea”;

- che, dall’esame degli elenchi nazionali di cui al richiamato articolo 11, è proprio il caso italiano dei professionisti in possesso del diploma di laurea in ingegneria nel settore della costruzione civile (e nondimeno abilitati per il diritto italiano all'esercizio indipendente di una professione nel settore dell'architettura) a presentare (al pari dei richiamati casi belgi, portoghesi e greci) possibili profili di vantaggio in favore dei professionisti nazionali, con potenziali effetti distorsivi in danno degli ingegneri di altri Paesi dell'UE la cui normativa nazionale di riferimento non consenta agli ingegneri di conseguire una analoga abilitazione;
- che, in ogni caso, anche a voler ammettere che la disciplina transitoria e derogatoria di cui ai richiamati artt. 10 e 11 consenta in talune ipotesi a un limitato numero di ingegneri di alcuni Paesi dell'UE di svolgere in regime di mutuo riconoscimento (e quindi anche in Italia) talune attività nel settore dell'architettura sui beni di interesse storico e culturale (attività tipicamente sottratte agli ingegneri italiani); ebbene, anche in questo caso, non vi sarebbero ragioni sufficienti per ritenere la sussistenza di un'ipotesi di discriminazione alla rovescia in danno degli ingegneri italiani, sì da indurre alla generalizzata disapplicazione della previsione di cui all'art. 52 del regio decreto n. 2537 del 1925. Secondo il Consiglio di Stato, infatti, “non appare metodologicamente corretto assumere quale parametro stabile di valutazione, nell’ambito di un giudizio volto a stabilire se una discriminazione vi sia oppure no, talune situazioni per definizione transitorie ed eccezionali (quali quelle contemplate dagli artt. 10 e 11 della citata direttiva del 1985)”.

Ar

Corte di Cassazione - copia non ufficiale



Per quanto concerne, poi, il sistema a regime delineato dall'art. 7 della direttiva, secondo la sentenza impugnata l'assenza dei profili di discriminazione alla rovescia è comprovata dal fatto che:

- l'iscrizione di una categoria di professionisti nell'ambito degli elenchi nazionali presuppone che il rilascio dei relativi diplomi, certificati o titoli faccia seguito a percorsi formativi i cui contenuti minimi e necessari siano conformi alle previsioni di cui all'art. 3 della direttiva (e tali percorsi formativi devono comprendere in via necessaria un'adeguata conoscenza della storia e delle tecniche dell'architettura, nonché delle belle arti e delle scienze umane);
 - anche ad ammettere che un professionista di Paese dell'UE in possesso del titolo di ingegnere possa essere incluso negli elenchi di cui all'art. 7, cit. (e sia, quindi, ammesso ad esercitare in Italia le attività tipiche dell'architetto anche in relazione ai beni di interesse storico ed artistico), ciò non costituisce di per sé una discriminazione in danno dell'ingegnere italiano (nei cui confronti l'esercizio di quelle stesse attività resta tipicamente escluso), giacché l'inclusione di quella particolare tipologia di ingegnere UE nell'ambito degli elenchi di cui all'art. 7 dimostra *ex se* che quel professionista ha seguito un percorso formativo idoneo (anche nei campi della storia e delle tecniche dell'architettura, nonché delle belle arti e delle scienze umane) tale da giustificare in modo pieno l'esercizio da parte di quel professionista ingegnere (e al di là delle limitazioni recate dal *nomen iuris* della qualifica professionale posseduta) delle attività abitualmente esercitate con il titolo professionale di architetto.
3. – Per la cassazione della sentenza del Consiglio di Stato l'Ordine degli ingegneri della Provincia di Verona e l'Ordine degli ingegneri della Provincia di Venezia hanno proposto ricorso, con atto notificato il 9, il 15 ed il 16 luglio 2014, sulla base di tre motivi.



Il Consiglio nazionale degli architetti, pianificatori, paesaggisti e conservatori ha resistito con controricorso.

Il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo ha depositato un atto di costituzione al solo fine dell'eventuale partecipazione all'udienza di discussione.

Gli altri intimati non hanno svolto attività difensiva in questa sede.

In prossimità dell'udienza i ricorrenti hanno depositato una memoria illustrativa.

Considerato in diritto

1. - Il ricorso per cassazione avverso la sentenza del Consiglio di Stato è affidato a tre motivi.

Con il primo motivo i ricorrenti denunciano violazione dell'art. 111 Cost. per ineffettività della tutela offerta dal Consiglio di Stato nella misura in cui ha violato in modo grave e manifesto il diritto dell'Unione europea (in particolare la direttiva n. 384/85) nonché l'art. 4.3 del Trattato sull'Unione europea (TUE) (c.d. obbligo di fedeltà all'Unione) e gli artt. 267 e 288 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (violazione grave e manifesta del principio del primato). Dopo aver premesso che la violazione grave e manifesta del diritto dell'Unione è suscettibile della tutela giurisdizionale ex art. 111 Cost. quando l'errore si sia tradotto in una decisione anomala o abnorme, frutto di radicale stravolgimento delle norme di riferimento, i ricorrenti si dolgono che il Consiglio di Stato, con la decisione impugnata, abbia modificato il contenuto della direttiva 85/384 e la lettura offertane dalla Corte di giustizia con la sentenza in data 21 febbraio 2013. Laddove il diritto processuale nazionale acconsenta ad eccezionali rimedi per la tutela di norme di ordine pubblico (e, ad avviso dei ricorrenti, il caso dell'eccesso di potere giurisdizionale per stravolgimento delle norme positive *ex parte iudicis* costituirebbe un principio di ordine pubblico che, per l'appunto, giustifica l'intervento rettificatore delle Sezioni Unite della Corte di cassazione ex art. 111 Cost.), tali rimedi dovrebbero essere estesi a violazioni fondamentali del diritto dell'Unione. In via subordinata, i ricorrenti chiedono



che sia sottoposta alla Corte di giustizia la seguente questione pregiudiziale: "premesso che, in diritto italiano, la Corte di cassazione consente il rimedio di cui all'art. 111 Cost. nei casi, estremi, nei quali l'errore si sia tradotto in una decisione anomala o abnorme, frutto di radicale stravolgimento delle norme di riferimento, dica la Corte di giustizia se, in un caso di decisione abnorme del giudice amministrativo di ultimo grado che stravolge le norme di diritto dell'Unione europea di riferimento, sia possibile per l'ordinamento interno (a) distinguere tra situazioni aventi *causa petendi* in norma comunitaria, da situazioni analoghe non aventi invece copertura comunitaria, al fine di consentire il rimedio eccezionale di cassazione di cui all'art. 111 Cost. (per violazione, cioè, del principio di effettività della tutela) solo alle seconde situazioni, oppure (b) se analogo rimedio debba, invece, essere riservato o consentito anche per violazioni grave e manifeste del diritto dell'Unione europea da parte del medesimo giudice".

Il secondo motivo lamenta eccesso di potere giurisdizionale per avere il Consiglio di Stato esercitato la giurisdizione nella sfera riservata al legislatore (violazione dell'art. 111 Cost. in riferimento all'art. 360, n. 1, cod. proc. civ.). Secondo i ricorrenti, il Consiglio di Stato non si sarebbe limitato ad un'attività interpretativa erronea: anziché assumere il contenuto della direttiva n. 85/384, così come vincolativamente interpretata dalla Corte di giustizia, il giudice amministrativo d'appello si sarebbe "avventurato volutamente al di fuori del terreno interpretativo, arrogandosi finanche il diritto di applicare norme non esistenti (ma da lui chiaramente create) al fine di disconoscere in concreto la sussistenza della discriminazione al rovescio". Il Consiglio di Stato avrebbe ignorato il fatto che è il legislatore dell'Unione (e prima i legislatori nazionali che hanno comunicato i diplomi) ad avere parificato, ai fini dell'accesso alle attività professionali, i titoli in questione; e sarebbe giunto ad escludere la sussistenza di qualsiasi profilo di illegittimità della controversa disposizione interna, là dove la Corte di giustizia si è espressa inequivocabilmente nel senso che gli artt. 10 e 11 della direttiva ostano ad una



normativa nazionale quale quella disposta dall'art. 52 del regio decreto n. 2537 del 1925.

Con il terzo motivo i ricorrenti lamentano la violazione dell'art. 111 Cost. per ineffettività della tutela per mancata applicazione di norma di contenuto materialmente costituzionale (l'art. 53 della legge 24 dicembre 2012, n. 234), nonché violazione del principio fondamentale di cui all'art. 112 cod. proc. civ. per mancata corrispondenza tra il chiesto ed il pronunciato e violazione del principio di effettività di cui agli artt. 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Avendo negato *a priori* tutela agli ingegneri italiani per il semplice fatto che si versa in una situazione puramente interna, il Consiglio di Stato avrebbe finito con l'ignorare il contenuto di una norma – l'art. 53 della legge n. 234 del 2012 – che intende portare rimedio alle discriminazione al rovescio (e cioè proprio a situazioni puramente interne di discriminazione) indotte dal diritto dell'Unione europea, la cui necessitata applicazione potrebbe comunque comportare inammissibili disparità di trattamento a danno dei cittadini e delle imprese italiane. Inoltre, il mancato riscontro di precise doglianze avrebbe di fatto impedito ai ricorrenti l'esercizio dei propri diritti in modo equo, concreto ed efficace.

2. – Secondo la costante giurisprudenza di queste Sezioni Unite (Sez. Un., 4 febbraio 2014, n. 2403; Sez. Un., 17 novembre 2015, n. 23460), in materia di impugnazione delle sentenze del Consiglio di Stato, il controllo del rispetto del limite esterno della giurisdizione – che l'art. 111, ultimo comma, Cost. affida alla Corte di cassazione – non include anche una funzione di verifica finale della conformità di quelle decisioni al diritto dell'Unione europea, dovendosi tener conto, da un lato, che nel plesso della giurisdizione amministrativa spetta al Consiglio di Stato, quale giudice di ultima istanza, garantire, nello specifico ordinamento di settore, la conformità del diritto interno a quello dell'Unione, se del caso avvalendosi dello strumento del rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione europea, mentre, per contro, l'ordinamento nazionale contempla – per reagire ad una lesione del



principio di effettività della tutela, conseguente ad una decisione del giudice amministrativo assunta in pregiudizio di situazioni giuridiche soggettive protette dal diritto dell'Unione – altri strumenti, attivabili a fronte di una violazione del diritto dell'Unione europea che sia manifesta.

Nel confermare questo indirizzo, si è affermato (Sez. Un. 6 febbraio 2015, n. 2242) che è fatta salva l'ipotesi in cui l'errore si sia tradotto in una interpretazione delle norme europee di riferimento in contrasto con quelle fornite dalla Corte di giustizia, sì da precludere l'accesso alla tutela giurisdizionale dinanzi al giudice amministrativo. In tale prospettiva, si è statuito che inerisce alla questione di giurisdizione, ed è quindi soggetta al sindacato della Corte di cassazione, l'impugnazione della sentenza del Consiglio di Stato che, in presenza di due soli partecipanti alla procedura di gara che propongano reciprocamente censure escludenti attinenti entrambe alla medesima fase procedimentale, disponga, in violazione di quanto enunciato dalla sentenza della Corte di giustizia 4 luglio 2013, nella causa C-100/12, Fastweb-Telecom, l'accoglimento del ricorso incidentale senza il contemporaneo esame delle censure contenute nel ricorso principale.

3. – Nella presente impugnativa, si è al di fuori dell'ipotesi, "estrema", dell'aprioristico diniego di giurisdizione, ossia del diniego derivante da una interpretazione delle norme, ad opera del Consiglio di Stato, risolvendosi nel senso di negare alla parte l'accesso alla tutela giurisdizionale davanti al giudice amministrativo, accesso che sarebbe invece tutelato con l'interpretazione della pertinente disposizione comunitaria elaborata dalla Corte di giustizia.

4. – Con la sentenza qui impugnata, infatti, il Consiglio di Stato ha esaminato nel merito le impugnative avverso le determinazioni amministrative che escludono gli ingegneri dall'affidamento della direzione dei lavori su immobili di interesse storico-artistico sottoposti a tutela. Dopo aver premesso che l'art. 52, secondo comma, del regio decreto n. 2537 del 1925 va interpretato nel senso che, non la totalità degli interventi



concernenti gli immobili di interesse storico e artistico deve essere affidata alla specifica professionalità dell'architetto, ma solo le parti di intervento di edilizia che riguardano scelte culturali connesse alla maggiore preparazione accademica conseguita dagli architetti nell'ambito del restauro e risanamento degli immobili di interesse storico e artistico, restando invece nella competenza dell'ingegnere civile la c.d. parte tecnica, ossia le attività progettuali e di direzione dei lavori attinenti all'edilizia civile vera e propria, il Consiglio di Stato ha escluso che la citata norma del regolamento per le professioni d'ingegnere e di architetto contrasti con il diritto dell'Unione europea e che gli effetti indiretti della direttiva del Consiglio 10 giugno 1985, n. 85/384/CEE, siano suscettibili di determinare il rischio di discriminazioni ai danni degli ingegneri civili italiani.

A tal fine, il Consiglio di Stato, nell'esaminare la portata della citata direttiva, alla luce delle pronunce rese dalla Corte di giustizia (ordinanza 5 aprile 2004, nel procedimento C-3/02; sentenza 21 febbraio 2013, nella causa C-111/12), ha negato che l'ordinamento dell'Unione europea riconosca a tutti gli ingegneri di Paesi UE diversi dall'Italia (con esclusione dei soli ingegneri italiani) l'indiscriminato esercizio delle attività tipiche della professione di architetto (fra cui le attività afferenti le opere di edilizia civile che presentano rilevante carattere artistico, ovvero relative ad immobili di interesse storico ed artistico); e ciò sul rilievo che l'esercizio di tali attività è consentito, in regime di mutuo riconoscimento, ai soli professionisti i quali (al di là del *nomen iuris* del titolo professionale posseduto) possano vantare un percorso formativo adeguatamente finalizzato all'esercizio delle attività tipiche della professione di architetto. Quanto, poi, alla disciplina transitoria recata dalla direttiva, la sentenza impugnata ha evidenziato che quasi nessuno degli Stati membri ha indicato titoli coincidenti con il tipico ambito della professione di ingegnere, ad eccezione del Belgio, del Portogallo e della Grecia, ed ha precisato che tali eccezioni, proprio perché circoscritte, non possono essere assunte come indici del configurarsi di una discriminazione alla rovescia in danno degli ingegneri civili italiani.



5. – Nessun rifiuto od omissione di giurisdizione è dunque riscontrabile nella specie.

Gli stessi ricorrenti non si dolgono, in realtà, che il giudice amministrativo, al quale si sono rivolti, si sia rifiutato di erogare la richiesta tutela per l'affermata estraneità alle attribuzioni giurisdizionali dello stesso giudice della domanda proposta. Essi lamentano, piuttosto, che il giudice amministrativo, nell'esaminare la domanda, l'abbia rigettata per un errore interpretativo, non avendo riconosciuto la sussistenza di un'ipotesi di discriminazione alla rovescia indotta dalla possibilità di circolazione in Italia di professionisti provenienti da altri Stati membri, in possesso di titoli analoghi a quello italiano di ingegnere in ingegneria civile.

I ricorrenti contestano la legittimità del concreto esercizio delle funzioni giurisdizionali attribuite al giudice amministrativo, e quindi finiscono in realtà per sollecitare, al di là della prospettazione formale, un sindacato per violazione di legge. Le doglianze articolate non attengono alla corretta individuazione dei limiti esterni della giurisdizione, ma investono un vizio del giudizio concernente il singolo e specifico caso.

I motivi di ricorso scambiano per diniego di giurisdizione o per ineffettività della tutela quello che invece è stato, con tutta evidenza, un esercizio della giurisdizione, sebbene in modo non conforme alle aspettative ed alle attese degli Ordini ricorrenti.

L'evoluzione del concetto di giurisdizione nel senso di strumento per la tutela effettiva delle parti non giustifica il ricorso avverso la sentenza del Consiglio di Stato, ai sensi dell'art. 111, ultimo comma, Cost., quando, come nella specie, non si verta in ipotesi di aprioristico diniego di giurisdizione, ma la tutela la si assuma negata dal giudice speciale in conseguenza di errori di giudizio che si prospettino dal medesimo commessi in relazione allo specifico caso sottoposto al suo esame (Sez. Un., 16 gennaio 2014, n. 771).

La decisione del Consiglio di Stato – là dove per un verso nega che la normativa italiana che riserva ai soli architetti i lavori riguardanti gli



immobili vincolati appartenenti al patrimonio artistico, violi il principio di parità di trattamento; e, per l'altro verso, esclude che per effetto della direttiva n. 85/384/CEE sul reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli del settore dell'architettura, si assista ad un accesso indiscriminato alla professione di architetto degli ingegneri non italiani e ad un corrispondente rischio di discriminazioni a rovescio per gli ingegneri civili italiani – resta pur sempre iscritta, e circoscritta, entro l'orbita della competenza giurisdizionale del giudice amministrativo, i cui eventuali errori di diritto non possono essere censurati in questa sede, non essendo rinvenibile una aprioristica affermazione nel senso della impossibilità di assicurare la richiesta tutela per ragioni di sistema attributivo.

6. – Non appare in particolare riscontrabile il denunciato vizio di "abnormità della decisione" per "radicale stravolgimento delle norme di riferimento", discendente da quella che viene prospettata come una "modificazione" del contenuto della direttiva e della "lettura offertane dalla Corte di giustizia". Invero, la sentenza qui impugnata ha preso le mosse proprio dal duplice enunciato della Corte di giustizia, ossia: (a) dal rilievo (discendente dall'ordinanza 5 aprile 2004) che "quando si tratti di una situazione puramente interna ad uno Stato membro, né la direttiva 85/384 – in particolare i suoi artt. 10 e 11, lett. g) – né il principio della parità di trattamento ostano ad una normativa nazionale che riconosce, in linea di principio, l'equivalenza dei titoli di architetto e di ingegnere civile, ma riserva ai soli architetti i lavori riguardanti in particolare gli immobili vincolati appartenenti al patrimonio artistico"; e (b) dalla sottolineatura (espressa dalla sentenza 21 febbraio 2013) che la direttiva 384/85 preclude di chiedere ai soggetti in possesso di titoli rilasciati da uno Stato membro diverso dallo Stato membro ospitante, titoli abilitanti secondo la disciplina transitoria, una ulteriore verifica di idoneità professionale per accedere alle attività di cui al citato art. 52, secondo comma, del regio decreto. Muovendosi in quest'ambito, la decisione, qui impugnata, del Consiglio di Stato segna, semmai, un mutamento di prospettiva "interno", rispetto all'ordinanza di rinvio alla



Corte di giustizia: mentre con questa il Consiglio di Stato domandava appunto se era possibile richiedere alle persone munite di un titolo rilasciato da un altro Stato membro che consente l'esercizio delle attività rientranti nel settore dell'architettura di sottoporsi, per quanto riguarda le attività riservate dal regio decreto ai soli architetti, ad una specifica verifica della loro idoneità professionale; con la sentenza che ha definito il giudizio di appello lo stesso giudice amministrativo ha escluso che gli effetti indiretti della direttiva siano suscettibili di determinare, dato l'esiguo numero di eccezioni, il denunciato rischio di discriminazioni ai danni degli ingegneri civili italiani.

7. – Non è neppure configurabile il lamentato eccesso di potere giurisdizionale per invasione della sfera di attribuzioni riservata al legislatore. Esso sussiste solo qualora il giudice speciale abbia applicato non la norma esistente, ma una norma da lui creata, esercitando un'attività di produzione normativa che non gli compete (Sez. Un., 1° febbraio 2016, n. 1840); non quando, come nella specie, il Consiglio di Stato si sia attenuto al compito interpretativo che gli è proprio, attraverso il coordinamento sistematico delle disposizioni pertinenti alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia intervenuta a chiarire, su sollecitazione degli stessi giudici nel processo *a quo*, la portata della direttiva comunitaria applicabile.

Tale operazione, tutt'al più, può dar luogo ad un *error in iudicando*, ove si ritenga discutibile la conclusione raggiunta dalla sentenza impugnata, conclusione nel senso che, affinché una disparità di trattamento possa essere qualificata come discriminazione alla rovescia e quindi determini l'applicazione dei rimedi approntati dall'ordinamento nazionale (in particolare con l'art. 53 della legge n. 234 del 2012) per evitare che i cittadini italiani subiscano simili effetti discriminatori, occorre che la discriminazione sia quantitativamente apprezzabile e raggiunga una dimensione consistente. Ma tale esito ermeneutico di ricostruzione della portata delle disposizioni applicabili – in ogni caso – non dà luogo alla violazione dei limiti esterni della giurisdizione del giudice speciale, mancando l'ipotizzato sconfinamento nel campo del legislatore.



8. – Priva di rilevanza, e quindi inammissibile per astrattezza, si appalesa la richiesta di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia formulata dai ricorrenti. Essa, infatti, non solo postula che si sia in presenza di una decisione anomala o abnorme, che invece non è dato qui riscontrare; ma anche presuppone una diversità di ambito e di ampiezza del sindacato delle Sezioni Unite sulle decisioni del Consiglio di Stato, a seconda che entrino in gioco situazioni aventi, o non aventi, copertura comunitaria, diversità che invece non è configurabile, essendo al contrario la giurisprudenza di queste Sezioni Unite ferma nella ricostruzione unitaria degli *errores* significativi di un eccesso di potere giurisdizionale e nell'escludere che la violazione del diritto o l'errore interpretativo, quale che sia la fonte coinvolta, valga, di per sé, ad integrare un superamento delle attribuzioni del giudice amministrativo.

9. – Il ricorso è rigettato.

Le spese del giudizio di cassazione, liquidate come da dispositivo, seguono la soccombenza.

10. – Poiché il ricorso è stato proposto successivamente al 30 gennaio 2013 ed è respinto, sussistono le condizioni per dare atto – ai sensi dell'art. 1, comma 17, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2013), che ha aggiunto il comma 1-*quater* all'art. 13 del testo unico di cui al d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 – della sussistenza dell'obbligo di versamento, da parte dei ricorrenti, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per la stessa impugnazione integralmente rigettata.

PER QUESTI MOTIVI

La Corte *rigetta* il ricorso e *condanna* i ricorrenti, in solido tra loro, al rimborso delle spese processuali sostenute dal Consiglio nazionale controricorrente, che *liquida* in complessivi euro 5.200, di cui euro 5.000 per compensi, oltre a spese generali nella misura del 15% e ad accessori di legge.

Ai sensi dell'art. 13, comma 1-*quater*, del d.P.R. n. 115 del 2002, inserito dall'art. 1, comma 17, della legge n. 228 del 2012, *dichiara* la sussistenza



dei presupposti per il versamento, da parte dei ricorrenti, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per il ricorso, a norma del comma 1-*bis* dello stesso art. 13.

Così deciso, in Roma, nella camera di consiglio del 23 febbraio 2016.