



CONSIGLIO NAZIONALE  
DEGLI INGEGNERI



via IV Novembre 114  
00187 Roma, Italy  
tel. +39.06.6976701  
segreteria@cni-online.it  
segreteria@ingpec.eu

U-AZ/14

Circ. n. 362/XVIII Sess./2014

Ai Consigli degli Ordini  
degli Ingegneri

Loro Sedi

Oggetto: *Competenze professionali Architetti e Ingegneri civili sugli edifici vincolati - sentenza Corte di Giustizia dell'Unione Europea 21 febbraio 2013 – reciproco riconoscimento dei titoli del settore architettura – accesso alle attività previste dall'art.52, secondo comma, RD n.2537/1925 - non può essere negato alle persone in possesso di un diploma di Ingegnere civile ai sensi della direttiva – sentenza Consiglio di Stato 9 gennaio 2014 n.21 – negativa per gli Ingegneri – relazione dell'Avvocato del CNI – considerazioni sulle possibili iniziative da intraprendere.*

Con la presente si trasmettono in allegato i più recenti pronunciamenti – al massimo livello – sulla dibattuta questione delle competenze professionali in materia di interventi su beni di rilevante carattere storico e artistico (edifici vincolati), unitamente alla relazione del Prof. Avv. Bruno Nascimbene, il legale che ha seguito per conto del Consiglio Nazionale tutto l'iter giudiziario della controversia che ha visto contrapposte le rappresentanze degli Ingegneri e il Ministero dei Beni Culturali e gli Architetti.

\*\*\*

Come noto, è da anni che singoli professionisti Ingegneri, assistiti dai rispettivi Ordini territoriali e con l'intervento *ad adiuvandum* in giudizio del CNI, rivendicano la possibilità di intervenire sugli edifici vincolati, sulla base della direttiva 85/384/CE, qualora in possesso di una formazione analoga a quella di architetto ai sensi della direttiva, pena altrimenti la violazione del **principio di discriminazione alla rovescia** (ai sensi della direttiva, a professionisti stranieri in possesso di una formazione analoga a quella di architetto sarebbe infatti consentito di operare in Italia sugli edifici vincolati, attività invece vietata agli Ingegneri civili italiani).

Ci sono state quindi nel tempo varie pronunce del giudice amministrativo di primo e di secondo grado, con esiti altalenanti (il più delle volte negativi per gli Ingegneri).

Non sono stati risolutivi, invece, i rinvii della problematica rispettivamente alla Corte di Giustizia UE (pronunciata con ordinanza 5 aprile 2004) e alla Corte Costituzionale (ordinanza 19 aprile 2007 n.130). In entrambi i casi, con motivazioni diverse, il giudice adito non si è pronunciato nel merito.

\*\*\*

Nel 2013 si è finalmente giunti all'importante **sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea** (Quinta Sezione) **21 febbraio 2013**, emessa nella causa C-111/12, a seguito della richiesta di pronuncia in via pregiudiziale, promossa dal Consiglio di Stato in una controversia che ha visto contrapposte le rappresentanze degli Ingegneri e quelle degli Architetti, unitamente al Ministero per i Beni e le Attività Culturali, a proposito dell'annosa questione delle competenze sugli immobili di interesse storico e artistico.

La sentenza (al contrario di quanto erroneamente affermato da alcuni organi di stampa *on-line*), anche se non risolutiva, segna senza dubbio un punto a favore agli Ingegneri ricorrenti, dato che la fattispecie verteva sulla "...eventuale abilitazione degli INGEGNERI CIVILI ad espletare l'incarico di direzione lavori su immobili di interesse storico ed artistico" e la Corte di Giustizia ha stabilito che - "*contrariamente alla tesi difesa dal Consiglio Nazionale Architetti*" (punto 43 della sentenza) - essi (al ricorrere di date condizioni) sono legittimati ad "accedere" alle attività riguardanti immobili di interesse artistico, oggetto di discussione.

La Corte di Giustizia, nella sentenza del 21 febbraio 2013, ha infatti affermato in via pregiudiziale che nessuna restrizione all'esercizio

di attività nel settore dell'architettura (incluse quelle inerenti gli immobili di interesse storico e artistico) è ammissibile nei confronti di coloro i quali siano in possesso di uno dei titoli riconosciuti dalla direttiva 85/384 (in via transitoria).

Essa, quindi, è favorevole a tutti gli Ingegneri civili che si avvalgono e rispettano le condizioni fissate dalla direttiva 85/384/CE (la cd "direttiva Architettura").

Bisogna però avvertire che il punto centrale del quesito interpretativo rimesso dal Consiglio di Stato all'esame del giudice comunitario era altro e che quindi i passaggi di interesse per gli Ingegneri non formano oggetto principale della pronuncia.

Inoltre la Corte di Giustizia si esprime in un linguaggio molto tecnico, per addetti ai lavori, che ha determinato delle letture non univoche dei punti di diritto ivi affermati.

Fermo restando quanto sopra, va sottolineato che in questa sentenza, *per la prima volta e al massimo livello della giurisdizione comunitaria*, viene fissato il principio che – a certe condizioni - **gli Ingegneri civili che rispettano le condizioni fissate dalla direttiva Architettura** e dalla sua disciplina transitoria **possono intervenire sugli edifici vincolati, alla stessa stregua degli Architetti**.

Questo dato deve essere considerato un punto fermo, *a livello di affermazione di principio*, che non può essere scalfito da contestazioni di sorta, e al di là delle conseguenze pratiche che dal medesimo possano derivare in sede nazionale.

Precisamente, la Corte di Giustizia così si esprime :

*“L'accesso alle attività previste all'articolo 52, secondo comma, del regio decreto n.2537/1925, vale a dire alle attività riguardanti immobili di interesse artistico, **non può essere negato alle persone in possesso di un diploma di INGEGNERE CIVILE** o di un titolo analogo rilasciato in uno Stato membro diverso dalla Repubblica italiana, qualora tale titolo sia menzionato nell'elenco redatto ai sensi dell'articolo 7 della direttiva 85/384 o in quello di cui all'articolo 11 di detta direttiva”. (punto 51 della sentenza)*

Il principio finale enunciato dalla sentenza invece concerne il divieto di sottoporre, da parte dello Stato ospitante, coloro i quali hanno un titolo abilitante all'esercizio di attività nel settore dell'architettura, menzionato dalla direttiva 85/384, a particolari verifiche ed esami, prima

di consentire loro di intervenire nella progettazione di immobili di interesse artistico (in allegato).

In tal modo, viene a essere smentita la tesi degli Architetti, secondo cui i laureati in Ingegneria civile di altri Stati membri – per poter operare nel nostro Paese senza vincoli sugli immobili di interesse artistico – avrebbero dovuto sottoporsi ad una verifica in merito alle qualifiche possedute nel settore dell'architettura (si tratta, come si vede, di un *aspetto in parte diverso*, rispetto alla questione per noi principale : qui, infatti, la Corte intende dire che non è possibile sottoporre ad una verifica in merito alle qualifiche possedute nel settore dell'architettura coloro che hanno i titoli necessari, pena il venir meno del principio del riconoscimento automatico dei diplomi, alla base della direttiva Architettura).

Dopo questa sentenza della Corte di Giustizia UE era lecito attendersi una decisione del Consiglio di Stato – di fronte a cui doveva tornare la questione, dopo la pronuncia in via pregiudiziale della Corte di Giustizia – sostanzialmente favorevole per le rivendicazioni dei professionisti Ingegneri ricorrenti.

Così, invece, non è stato.

\*\*\*

Il sistema prevede che la Corte di Giustizia europea fissa il principio di diritto, e poi il giudice nazionale (in questo caso il Consiglio di Stato) è chiamato a farne applicazione.

La **sentenza 9 gennaio 2014 n.21**, della VI Sezione del **Consiglio di Stato**, riuniti diversi ricorsi, ha da un lato accolto il ricorso in appello proposto dal Ministero per i Beni e le Attività culturali (ribaltando la sentenza Tar Veneto n.3630/2007, favorevole agli Ingegneri) e, dall'altro, ha rigettato il ricorso in appello (contro la sentenza Tar Veneto n.3651/2008) proposto dagli Ordini degli Ingegneri delle Province di Venezia, Padova, Treviso, Vicenza, Verona, Rovigo e Belluno.

In sostanza, il giudice amministrativo di secondo grado non ha accolto le tesi sostenute dalle rappresentanze degli Ingegneri, che pure facevano leva sul pronunciamento della Corte di Giustizia 21 febbraio 2013.

Dopo aver ricordato che i ricorsi sottoposti al suo esame concernevano *“controversie insorte in ordine alla legittimità di*

determinazioni amministrative consistite nell'escludere professionisti italiani appartenenti alla categoria degli Ingegneri dal conferimento in Italia di incarichi afferenti la direzione di lavori da eseguirsi su immobili di interesse storico artistico", il Consiglio di Stato compie un lungo *excursus* della vicenda giudiziaria, evidenziando che gli Ingegneri lamentavano l'illegittimità dei provvedimenti di esclusione per contrasto con la direttiva del Consiglio CE 10 giugno 1985 n.384.

Era dibattuta, quindi, la questione della compatibilità comunitaria della normativa italiana che riserva ai soli Architetti le prestazioni principali sugli immobili di interesse culturale (art.52, secondo comma, RD 22 ottobre 1925 n.2537).

Ma il Consiglio di Stato ha ritenuto che la previsione di cui all'articolo 52 *cit.* **non determina una "discriminazione alla rovescia" in danno dell'Ingegnere italiano** nei confronti dell'Ingegnere di un qualunque altro Paese dell'Unione Europea.

Secondo il Consiglio di Stato :

"- non è esatto affermare 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 ;

- al contrario, in base alla pertinente normativa UE, l'esercizio di tali attività – in regime di mutuo riconoscimento - sarà 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.  
.....;

- quindi, **anche ad ammettere** che un professionista non italiano con il titolo professionale di Ingegnere sia legittimato sulla base della normativa del Paese di origine o di provenienza a svolgere attività rientranti fra quelle esercitate abitualmente col titolo professionale di Architetto, ciò non è sufficiente a determinare ex se una discriminazione 'alla rovescia' in danno dell'Ingegnere civile italiano. Ed infatti, sulla base della direttiva 85/384/CEE, l'esercizio di tali attività sarà possibile (non sulla base del mero possesso del titolo di Ingegnere nel Paese di origine o di provenienza, bensì) in quanto tale professionista non italiano avrà seguito un percorso formativo adeguato ai fini dell'esercizio delle attività abitualmente esercitate con il titolo professionale di Architetto;

- allo stesso modo, la sussistenza dei richiamati profili di discriminazione alla rovescia è da escludere alla luce dell'articolo 11, lettera g) della direttiva 85/384/CEE, *cit.*”.

Il giudice amministrativo prosegue affermando che *“anche a voler ammettere... che la disciplina transitoria e derogatoria di cui ai richiamati articoli 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)”*, anche in questo caso, “non si individuerebbero ragioni sufficienti per ritenere la sussistenza di un'ipotesi di 'reverse discrimination' in danno degli Ingegneri italiani, sì da indurre alla generalizzata disapplicazione della previsione di cui all'articolo 52 del R.D. 2537 del 1925.”

\*\*\*

Si può quindi affermare, senza tema di smentite, che il Consiglio di Stato ha operato una lettura delle conclusioni della Corte di Giustizia 21 febbraio 2013 *non favorevole alla posizione degli Ingegneri*.

Di fronte a tali esiti – che hanno destato non poche perplessità – il Consiglio Nazionale ha richiesto una dettagliata relazione al legale che ha seguito per conto del CNI tutto l'iter giudiziario nei suoi molteplici passaggi (*cd* causa Mosconi).

La relazione del Prov. Avv. Bruno Nascimbene (che si allega) sottopone a revisione critica il percorso motivazionale seguito dal Consiglio di Stato per rigettare le ragioni delle rappresentanze degli Ingegneri.

La relazione segnala, in primo luogo, che la sentenza n.21/2014 del Consiglio di Stato non è coerente nemmeno con l'ordinanza di rinvio alla Corte di Giustizia, emessa dallo stesso Consiglio di Stato (in diversa composizione).

Ma soprattutto il Consiglio di Stato – nella sentenza citata – compie una inammissibile (perché non consentita) interpretazione della pronuncia della Corte di Giustizia e della “direttiva Architettura”.

**Il giudice nazionale**, infatti, **deve** applicare la sentenza della Corte di Giustizia al caso concreto, dando attuazione al principio di diritto

affermato dalla Corte UE, ma **non può interpretare la normativa comunitaria in modo diverso dall'interpretazione fornita dalla Corte di Giustizia**, unica deputata, *in via esclusiva*, ad interpretare il diritto comunitario.

Invece è accaduto che il Consiglio di Stato abbia messo in dubbio l'idoneità del percorso formativo dell'Ingegnere italiano, per esercitare – ai sensi della direttiva – le attività proprie della professione di Architetto, mentre è **la stessa direttiva a prevedere espressamente che il titolo di Ingegnere civile italiano di cui all'art.11 rispetta le condizioni dell'art.3.**

✓ Ovvero, il Consiglio di Stato ha messo in discussione e sovvertito un riconoscimento già effettuato a monte dalla direttiva, *senza averne i poteri* e allo stesso tempo “svalutando” i contenuti della sentenza della Corte di Giustizia UE.

Per giungere a tale risultato il giudice amministrativo di secondo grado compie una disamina, **nel merito**, delle qualifiche previste dalla direttiva, addirittura sostenendo che vi sarebbe un trattamento privilegiato dell'Ingegnere italiano (!) rispetto ad altri professionisti stranieri.

Ebbene, secondo il legale del CNI, **tali valutazioni** non sono di spettanza del giudice amministrativo e **sono** quindi da considerarsi **vietate** al medesimo.

\*\*\*

✓ Convinti che la sentenza del Consiglio di Stato 9 gennaio 2014 n.21 sia **una sentenza sbagliata**, in punto di diritto, occorre allora interrogarsi sui rimedi a disposizione, secondo il nostro ordinamento.

Essendo il Consiglio di Stato giudice di ultima istanza, non è possibile impugnare tale sentenza in un ulteriore grado di giudizio (il ricorso per revocazione della sentenza è difficilmente praticabile).

Il Prof. Avv. Nascimbene suggerisce tre tipologie di **rimedi** (esposto-denuncia alla Commissione europea ; ricorso per Cassazione per violazione dei limiti esterni della giurisdizione amministrativa ; azione di responsabilità nei confronti dello Stato italiano).

✓ Il Consiglio Nazionale ritiene che siano più efficaci e quindi possano e debbano essere intraprese le prime due iniziative proposte : **Esposto-denuncia alla Commissione Europea**, perché il Consiglio di

Stato non si è conformato e non ha applicato la sentenza della Corte di Giustizia 21 febbraio 2013 e **ricorso per Cassazione** (entro 6 mesi dalla data di pubblicazione della sentenza del Consiglio di Stato), censurando l'ineffettività nell'uso della giurisdizione da parte del giudice amministrativo.

E' da notare, inoltre, che i due rimedi possono essere attivati contestualmente, ovvero l'uno non esclude l'altro (si rimanda, comunque, alla lettura della relazione dell'Avv. Nascimbene allegata).

Mentre però l'esposto alla Commissione Europea può essere proposto direttamente dal CNI, per promuovere utilmente un ricorso per Cassazione per violazione da parte del giudice amministrativo dei limiti alla sua giurisdizione, occorre la costituzione di una della Parti ricorrenti in via principale nel giudizio che ha dato luogo alla sentenza n.21/2014 (es. : Ing. Mosconi, Ordine Ingegneri di Verona, Ordine Ingegneri di Venezia).

Non è poi da tralasciare il fatto che **dinanzi ad altra Sezione del Consiglio di Stato pende un altro ricorso** (RG n.3283/2012) avente ad oggetto la stessa tematica (competenze sugli edifici vincolati), in cui sono costituiti l'Ordine Ingegneri di Verona ed il CNI ad *adiuvandum*, ragione per cui nei prossimi mesi ci sarà un'altra pronuncia, che potrebbe anche decidere di applicare la sentenza della Corte di Giustizia UE, andando così di contrario avviso rispetto alla sentenza Consiglio di Stato n.21 del 2014.

\*\*\*

Come si vede, nonostante l'inaspettato esito negativo della sentenza del Consiglio di Stato nella causa Mosconi, il Consiglio Nazionale – rispondendo alle sollecitazioni pervenute da molteplici Ordini territoriali degli Ingegneri -, convinto della bontà delle proprie ragioni, intende proseguire nelle iniziative a sostegno delle prerogative e degli interessi degli Ingegneri civili italiani.

Questo anche per evitare che sia consentito agli Ingegneri migranti da Paesi comunitari diversi dall'Italia di intervenire sugli immobili storici e culturali, negando invece tale possibilità agli Ingegneri italiani (che rispettano le condizioni fissate dalla direttiva Architettura), in aperta violazione dell'art.53 della legge comunitaria per il 2012 (v. allegati).

Per far questo, però, è necessario che tutte le rappresentanze istituzionali della Categoria facciano la propria parte, appoggiando senza

condizioni e con tutte le energie il rinnovato tentativo di tutelare i professionisti Ingegneri che il CNI ha in animo di promuovere, come sopra indicato.

Si auspica, pertanto, soprattutto da parte degli Ordini ricorrenti nella causa principale che ha portato alla sentenza n.21/2014 del Consiglio di Stato e in quella pendente sempre di fronte al Consiglio di Stato, in attesa di discussione, una piena adesione alle proposte qui formulate.

Si garantisce, al contempo, l'assistenza tecnica e la collaborazione del Consiglio Nazionale, - sotto forma di intervento *ad adiuvandum* in giudizio – a tutti gli Ordini che vorranno promuovere impugnazioni dinanzi al TAR a sostegno di propri iscritti Ingegneri civili, chiedendo l'applicazione della sentenza della Corte di Giustizia UE 21 febbraio 2013.

Nell'attendere un positivo riscontro alla richiesta di attivarsi qui espressa, si comunica che di ogni novità intervenuta sarà data notizia tramite circolare.

Distinti saluti.

IL CONSIGLIERE SEGRETARIO  
(Ing. Riccardo Pellegatta)



IL PRESIDENTE  
(Ing. Armando Zambrano)



ALLEGATI:

- 1) Sentenza Corte di Giustizia UE, causa C-111/12, 21 febbraio 2013;
- 2) Art.53 della legge n.234/2012 ;
- 3) Sentenza Consiglio di Stato 9 gennaio 2014 n.21 ;
- 4) Relazione Prof. Avv. Nascimbene del 5 febbraio 2014.

## SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)

21 febbraio 2013 (\*)

«Direttiva 85/384/CEE – Reciproco riconoscimento dei titoli del settore dell'architettura – Articoli 10 e 11, lettera g) – Normativa nazionale che riconosce l'equivalenza tra i titoli di architetto e di ingegnere civile, ma riserva agli architetti i lavori riguardanti immobili vincolati appartenenti al patrimonio artistico – Principio della parità di trattamento – Situazione puramente interna a uno Stato membro»

Nella causa C-111/12,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Consiglio di Stato, con decisione del 6 dicembre 2011, pervenuta in cancelleria il 29 febbraio 2012, nel procedimento

**Ministero per i beni e le attività culturali,**

**Ordine degli Ingegneri della Provincia di Venezia,**

**Ordine degli Ingegneri della Provincia di Padova,**

**Ordine degli Ingegneri della Provincia di Treviso,**

**Ordine degli Ingegneri della Provincia di Vicenza,**

**Ordine degli Ingegneri della Provincia di Verona,**

**Ordine degli Ingegneri della Provincia di Rovigo,**

**Ordine degli Ingegneri della Provincia di Belluno**

contro

**Ordine degli Ingegneri di Verona e Provincia,**

**Consiglio Nazionale degli Ingegneri,**

**Consiglio Nazionale degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori,**

**Ordine degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori della Provincia di Verona,**

**Alessandro Mosconi,**

**Comune di San Martino Buon Albergo,**

**Istituzione di Ricovero e di Educazione di Venezia (IRE),**

**Ordine degli Architetti della Provincia di Venezia,**

nei confronti di:

**Faccio Engineering Srl,**

## LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dal sig. T. von Danwitz (relatore), presidente di sezione, dai sigg. A. Rosas, E. Juhász, D. Šváby e C. Vajda, giudici,

avvocato generale: sig. N. Wahl

cancelliere: sig. A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

- per l'Ordine degli Ingegneri di Verona e Provincia ed A. Mosconi, da L. Manzi, G. Sardos Albertini e P. Piva, avvocati;
- per il Consiglio Nazionale degli Ingegneri, da B. Nascimbene, avvocato;
- per il Consiglio Nazionale degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori e l'Ordine degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori della Provincia di Verona, da F. Vanni, avvocato;
- per il governo ceco, da M. Smolek, in qualità di agente;
- per il governo spagnolo, da S. Centeno Huerta, in qualità di agente;
- per il governo austriaco, da A. Posch, in qualità di agente;
- per la Commissione europea, da H. Støvlbæk ed E. Montaguti, in qualità di agenti,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

### **Sentenza**

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione della direttiva 85/384/CEE del Consiglio, del 10 giugno 1985, 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 prestazione di servizi (GU L 223, pag. 15).
- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di due controversie in merito all'eventuale abilitazione degli ingegneri civili ad espletare l'incarico di direzione dei lavori su immobili di interesse storico e artistico.

### **Contesto normativo**

#### *Il diritto dell'Unione*

- 3 Il decimo considerando della direttiva 85/384 enuncia quanto segue:

«considerando che nella maggior parte degli [S]tati membri le attività pertinenti all'architettura sono esercitate, di diritto o di fatto, da persone che hanno la denominazione di architetti, accompagnata o meno da altre denominazioni, senza però che tali persone detengano il monopolio nell'esercizio di tali attività, salvo disposizioni legislative contrarie; che le summenzionate attività, o talune di esse, possono altresì essere esercitate da altri professionisti e, in particolare, da ingegneri che abbiano ricevuto una formazione specifica nel settore delle costruzioni o dell'arte edilizia».

4 Ai sensi dell'articolo 1 di detta direttiva:

«1. La presente direttiva si applica alle attività del settore dell'architettura.

2. Ai sensi della presente direttiva, per attività del settore dell'architettura si intendono quelle esercitate abitualmente col titolo professionale di architetto».

5 Gli articoli 2-9 della direttiva 85/384 costituiscono il capitolo II della medesima, rubricato «Diplomi, certificati ed altri titoli che danno accesso alle attività del settore dell'architettura con il titolo professionale di architetto».

6 L'articolo 2 di tale direttiva dispone in tal senso che «[o]gni [S]tato membro riconosce i diplomi, certificati e altri titoli conseguiti durante un ciclo di formazione rispondente ai requisiti di cui agli articoli 3 e 4, e rilasciati ai cittadini degli [S]tati membri dagli altri [S]tati membri (...)».

7 Conformemente al procedimento previsto all'articolo 7 della suddetta direttiva, i diplomi, i certificati e gli altri titoli di formazione che rispondono ai requisiti di cui agli articoli 3 e 4 della medesima figurano negli elenchi e nei relativi aggiornamenti pubblicati dalla Commissione delle Comunità europee, a titolo informativo, sulla *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*.

8 Gli articoli 10-15 della stessa direttiva costituiscono il suo capitolo III, rubricato «Diplomi, certificati e altri titoli che consentono di accedere alle attività del settore dell'architettura in virtù di diritti acquisiti o di disposizioni nazionali vigenti».

9 Ai sensi dell'articolo 10 della direttiva 85/384, «[o]gni [S]tato membro riconosce i diplomi, i certificati e gli altri titoli, di cui all'articolo 11, rilasciati dagli altri [S]tati membri ai cittadini degli [S]tati membri, che siano già in possesso di tali qualifiche alla data della notifica della presente direttiva o che abbiano iniziato la loro formazione, sanzionata da tali diplomi, certificati e altri titoli, al massimo durante il terzo anno accademico successivo a tale notifica, anche se non rispondono ai requisiti minimi dei titoli di cui al capitolo II (...)».

10 Tra i titoli che beneficiano del regime transitorio, l'articolo 11, lettera g), della suddetta direttiva menziona, per la Repubblica italiana, i seguenti:

«(...)

- i diplomi di “laurea in architettura” rilasciati dalle università, dagli istituti politecnici e dagli istituti superiori di architettura di Venezia e di Reggio Calabria, accompagnati dal diploma di abilitazione all'esercizio indipendente della professione di architetto, rilasciato dal ministro della Pubblica Istruzione una volta che il candidato abbia sostenuto con successo, davanti ad un'apposita commissione, l'esame di [S]tato che abilita all'esercizio indipendente della professione di architetto (dott. architetto);
- i diplomi di “laurea in ingegneria” nel settore della costruzione civile rilasciati dalle

università e dagli istituti politecnici, accompagnati dal diploma di abilitazione all'esercizio indipendente di una professione nel settore dell'architettura, rilasciato dal ministro della Pubblica Istruzione una volta che il candidato abbia sostenuto con successo, davanti ad un'apposita commissione, l'esame di [S]tato che lo abilita all'esercizio indipendente della professione (dott. ing. architetto o dott. ing. in ingegneria civile)».

- 11 L'articolo 16 della medesima direttiva, che costituisce il capitolo IV di questa, rubricato «Uso del titolo di formazione», enuncia quanto segue:

«1. Fatto salvo l'articolo 23, gli [S]tati membri ospiti fanno sì che ai cittadini degli [S]tati membri che soddisfino le condizioni di cui ai capitoli II o III, sia riconosciuto il diritto di far uso del loro titolo di formazione legittimo, ed eventualmente della relativa abbreviazione, dello [S]tato membro di origine o di provenienza, nella lingua di tale [S]tato. Gli [S]tati membri ospiti possono prescrivere che il titolo sia seguito dal nome e dal luogo dell'istituto o della commissione che lo ha rilasciato.

2. Quando il titolo di formazione dello [S]tato membro di origine o di provenienza può essere confuso nello [S]tato membro ospite con un titolo che richieda in detto [S]tato una formazione complementare che il beneficiario non ha compiuto, lo [S]tato membro ospite può prescrivere che il beneficiario usi il titolo di formazione dello [S]tato membro d'origine o di provenienza in una formula adeguata indicata dallo [S]tato ospite».

#### *Il diritto italiano*

- 12 La direttiva 85/384 è stata trasposta nell'ordinamento giuridico interno italiano dal decreto legislativo n. 129, del 27 gennaio 1992 (GURI n. 41, del 19 febbraio 1992, pag. 18).

- 13 L'articolo 1, paragrafo 2, di tale decreto legislativo così disponeva:

«Restano in vigore le disposizioni che regolano l'esercizio in Italia delle attività [nel settore dell'architettura] da parte di persone in possesso di titolo professionale idoneo in base alle norme vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto».

- 14 L'articolo 51 del regio decreto n. 2537, del 23 ottobre 1925, recante approvazione del regolamento per le professioni d'ingegnere e di architetto (GURI n. 37, del 15 febbraio 1925; in prosieguo: il «regio decreto n. 2537/25»), prevede quanto segue:

«Sono di spettanza della professione d'ingegnere, il progetto, la condotta e la stima dei lavori per estrarre, trasformare ed utilizzare i materiali direttamente od indirettamente occorrenti per le costruzioni e per le industrie, dei lavori relativi alle vie ed ai mezzi di trasporto, di deflusso e di comunicazione, alle costruzioni di ogni specie, alle macchine ed agli impianti industriali, nonché in generale alle applicazioni della fisica, i rilievi geometrici e le operazioni di estimo».

- 15 Ai sensi dell'articolo 52 del regio decreto n. 2537/25:

«Formano oggetto tanto della professione di ingegnere quanto di quella di architetto le opere di edilizia civile, nonché i rilievi geometrici e le operazioni di estimo ad esse relative.

Tuttavia le opere di edilizia civile che presentano rilevante carattere artistico ed il restauro e il ripristino degli edifici contemplati dalla [legge] 20 giugno 1909, n. 364, per l'antichità e le belle arti, sono di spettanza della professione di architetto; ma la parte tecnica ne può essere compiuta tanto dall'architetto quanto dall'ingegnere».

### **Procedimenti principali e questioni pregiudiziali**

- 16 Le controversie principali trovano origine in una norma di diritto italiano, vale a dire l'articolo 52, secondo comma, del regio decreto n. 2537/25, secondo cui agli ingegneri civili che hanno ottenuto i propri titoli in Italia non competono le opere di edilizia civile che presentano rilevante carattere artistico ed il restauro e il ripristino degli edifici di interesse culturale.
- 17 Da lungo tempo gli ingegneri civili che hanno ottenuto i propri titoli in Italia contestano tale restrizione del loro campo di attività, facendo leva, segnatamente, sulla direttiva 85/384.
- 18 Nella fattispecie, il Consiglio di Stato è stato adito con due ricorsi in appello avverso due contrastanti sentenze del Tribunale amministrativo regionale del Veneto.
- 19 Il primo ricorso trova origine nella decisione implicita di diniego della Soprintendenza per i beni ambientali e architettonici di Verona, nei confronti del sig. Mosconi, riguardo al conferimento dell'incarico di direzione dei lavori su un immobile di interesse storico e artistico. Il sig. Mosconi e l'Ordine degli Ingegneri di Verona e Provincia hanno proposto ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo regionale del Veneto, sostenendo che l'esclusione degli ingegneri civili da simili lavori è contraria alla direttiva 85/384.
- 20 Nel 2002 tale giudice ha sottoposto alla Corte una domanda di pronuncia pregiudiziale per sapere se il diritto dell'Unione e, segnatamente, la direttiva 85/384 dovesse essere interpretato nel senso che esso osta ad una normativa nazionale siffatta.
- 21 La Corte, con ordinanza del 5 aprile 2004, Mosconi e Ordine degli Ingegneri di Verona e Provincia (C-3/02), ha risposto che, trattandosi di una situazione puramente interna, né la direttiva 85/384 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.
- 22 In tale ordinanza, la Corte ha rilevato che una discriminazione alla rovescia può risultare dal fatto che gli ingegneri civili che hanno conseguito i loro titoli in Italia non hanno accesso, in questo Stato membro, all'attività indicata all'articolo 52, secondo comma, del regio decreto n. 2537/25, mentre tale accesso non può essere negato alle persone in possesso di un diploma di ingegnere civile rilasciato in un altro Stato membro e menzionato nell'elenco redatto ai sensi dell'articolo 7 della direttiva 85/384 o in quello di cui all'articolo 11 della medesima. Tuttavia, la Corte ha dichiarato che, trattandosi di una situazione puramente interna, il principio della parità di trattamento sancito dal diritto dell'Unione non può essere fatto valere, ma che spetta al giudice del rinvio stabilire se vi sia una discriminazione vietata dal diritto nazionale e, se del caso, decidere come essa debba essere eliminata.
- 23 A seguito di tale ordinanza, il Tribunale amministrativo regionale del Veneto ha rimesso alla Corte costituzionale la questione della legittimità costituzionale dell'articolo 52, secondo comma, del regio decreto n. 2537/25. Con ordinanza n. 130 del 16-19 aprile 2007, la Corte costituzionale ha dichiarato la questione manifestamente inammissibile, stante la natura regolamentare e non legislativa delle disposizioni censurate.
- 24 Con sentenza n. 3630 del 15 novembre 2007, il Tribunale amministrativo regionale del

Veneto ha accolto il ricorso ritenendo che occorresse disapplicare l'articolo 52, secondo comma, del regio decreto n. 2537/25, in quanto tale disposizione è incompatibile con il principio della parità di trattamento come interpretato dalla Corte costituzionale, a causa del fatto che i professionisti nazionali non possono essere trattati in maniera discriminatoria rispetto ai professionisti provenienti da altri Stati membri.

- 25 Tale sentenza è stata oggetto di ricorso in appello dinanzi al giudice del rinvio da parte del Ministero per i beni e le attività culturali.
- 26 Il secondo ricorso sottoposto al Consiglio di Stato trae origine da un bando di gara redatto dalle Istituzioni di Ricovero e di Educazione di Venezia per l'affidamento del servizio di direzione lavori e coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione dei lavori di restauro e recupero funzionale di Palazzo Contarini del Bovolo a Venezia.
- 27 Gli ordini provinciali veneti degli ingegneri hanno impugnato dinanzi al Tribunale amministrativo regionale del Veneto tale bando di gara unitamente agli atti di aggiudicazione, nella parte in cui l'autorità aggiudicatrice riservava le attività professionali oggetto di affidamento ai soli architetti.
- 28 Con sentenza n. 3651 del 25 novembre 2008, il Tribunale amministrativo regionale del Veneto ha respinto il ricorso dichiarando che, secondo l'interpretazione della Corte, la direttiva 85/384 si riferisce al mutuo riconoscimento dei corsi di formazione e non riguarda le condizioni d'accesso alle distinte professioni, non implicando quindi la piena equiordinazione del titolo di «laurea in ingegneria» a quello di «laurea in architettura».
- 29 Avverso tale sentenza, gli ordini provinciali degli ingegneri hanno proposto ricorso dinanzi al Consiglio di Stato.
- 30 Il Consiglio di Stato afferma che sarebbe contrario ai principi di diritto nazionale, confermati dalla giurisprudenza costituzionale, autorizzare gli ingegneri civili che hanno conseguito i loro titoli in Stati membri diversi dalla Repubblica italiana a prestare in quest'ultimo Stato membro la loro attività professionale nell'ambito di interventi sugli immobili di interesse culturale senza autorizzare allo stesso modo gli ingegneri civili che hanno conseguito i loro titoli in Italia.
- 31 Esso si domanda se il meccanismo di mutuo riconoscimento istituito dalla direttiva 85/384 debba effettivamente essere inteso nel senso che gli ingegneri civili che hanno conseguito i loro titoli in Stati membri diversi dalla Repubblica italiana possono esercitare in quest'ultimo Stato membro le attività riservate dal regio decreto n. 2537/25 ai soli architetti, oppure se la Repubblica italiana possa richiedere alle persone munite di un titolo che consente l'esercizio delle attività rientranti nel settore dell'architettura di sottoporsi, per quanto riguarda le attività riservate da detto regio decreto ai soli architetti, ad una specifica verifica della loro idoneità professionale.
- 32 In tali circostanze, il Consiglio di Stato ha deciso di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:
  - «1) [S]e la [direttiva 85/384], nella parte in cui ammette (artt. 10 e 11), in via transitoria, all'esercizio delle attività nel settore dell'architettura i soggetti migranti muniti dei titoli specificamente indicati, non osta a che in Italia sia ritenuta legittima una prassi amministrativa, avente come base giuridica l'art. 52, comma secondo, parte prima del [regio decreto n. 2537/25], che riservi specificamente taluni interventi sugli immobili di interesse artistico soltanto ai candidati muniti del titolo di "architetto" ovvero ai candidati che dimostrino di possedere particolari requisiti curriculari, specifici nel

settore dei beni culturali e aggiuntivi rispetto a quelli genericamente abilitanti l'accesso alle attività rientranti nell'architettura ai sensi della citata direttiva;

- 2) se in particolare tale prassi può consistere nel sottoporre anche i professionisti provenienti da Paesi membri diversi [dalla Repubblica italiana], ancorché muniti di titolo astrattamente idoneo all'esercizio delle attività rientranti nel settore dell'architettura, alla specifica verifica di idoneità professionale (ciò che avviene anche per i professionisti italiani in sede di esame di abilitazione alla professione di architetto) ai limitati fini dell'accesso alle attività professionali contemplate nell'art. 52, comma secondo, prima parte del [regio decreto n. 2537/25]».

### **Sulla competenza della Corte**

- 33 Il governo spagnolo sostiene in sostanza che, dato che le controversie di cui al procedimento principale vertono su situazioni puramente interne, la Corte non è competente a rispondere alle questioni pregiudiziali.
- 34 Tuttavia, pur essendo pacifico che dette controversie hanno ad oggetto situazioni puramente interne, alle quali non si applica la direttiva 85/384 (v., a tale riguardo, ordinanza Mosconi e Ordine degli Ingegneri di Verona e Provincia, cit., punto 51), dalla domanda di pronuncia pregiudiziale emerge che il giudice del rinvio ritiene contrario ai principi di diritto nazionale, confermati dalla giurisprudenza costituzionale, consentire una discriminazione alla rovescia autorizzando gli ingegneri civili che hanno ottenuto i loro titoli in Stati membri diversi dalla Repubblica italiana, e non gli ingegneri civili che hanno ottenuto i loro titoli in Italia, ad esercitare in quest'ultimo Stato membro attività riguardanti immobili di interesse culturale.
- 35 A tale riguardo, occorre ricordare che, indubbiamente, la Corte non è competente a rispondere ad una questione pregiudiziale quando è manifesto che la disposizione di diritto dell'Unione sottoposta alla sua interpretazione non può trovare applicazione, come, ad esempio, nel caso di situazioni puramente interne. Tuttavia, anche in una simile situazione, la Corte può procedere all'interpretazione richiesta nell'ipotesi in cui il diritto nazionale imponga al giudice del rinvio, in procedimenti come quello principale, di riconoscere ad un cittadino nazionale gli stessi diritti di cui il cittadino di un altro Stato membro, nella stessa situazione, beneficerebbe in forza del diritto dell'Unione (v., in tal senso, in particolare, sentenze del 1° giugno 2010, Blanco Pérez e Chao Gómez, C-570/07 e C-571/07, Racc. pag. I-4629, punto 39; del 22 dicembre 2010, Omalet, C-245/09, Racc. pag. I-13771, punto 15, nonché del 21 giugno 2012, Susisalo e a., C-84/11, non ancora pubblicata nella Raccolta, punti 17 e 20). Sussiste quindi un interesse certo dell'Unione a che la Corte proceda all'interpretazione della disposizione del diritto dell'Unione di cui trattasi.
- 36 Si deve pertanto dichiarare che la Corte è competente a rispondere alle questioni pregiudiziali.

### **Sulle questioni pregiudiziali**

- 37 Con le sue questioni, da esaminarsi congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se gli articoli 10 e 11 della direttiva 85/384 debbano essere interpretati nel senso che essi ostano ad una normativa nazionale secondo cui persone in possesso di un titolo rilasciato da uno Stato membro diverso dallo Stato membro ospitante, titolo 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 della loro idoneità professionale, di possedere particolari qualifiche nel settore dei beni culturali.

- 38 Alla luce di una norma di diritto interno che assicura che persone munite di un titolo relativo al settore dell'architettura rilasciato dalla Repubblica italiana e che esercitano la loro professione in Italia non subiscano una discriminazione alla rovescia rispetto alle persone in possesso di un titolo siffatto rilasciato da un altro Stato membro, occorre, al fine di fornire una risposta utile al giudice del rinvio, esaminare la portata degli obblighi stabiliti dagli articoli 10 e 11 della direttiva 85/384 per il riconoscimento, da parte dello Stato membro ospitante, di questi ultimi titoli.
- 39 Nell'ambito di tale esame, si deve rammentare che la direttiva 85/384 prevede il mutuo riconoscimento automatico dei diplomi, dei certificati e degli altri titoli del settore dell'architettura che soddisfano le condizioni di formazione fissate in tale direttiva (sentenza del 24 maggio 2007, Commissione/Portogallo, C-43/06, punto 24).
- 40 L'oggetto essenziale di detto mutuo riconoscimento si trova espresso nell'articolo 2 della direttiva 85/384, a termini del quale ogni Stato membro è tenuto a riconoscere i diplomi, i certificati e gli altri titoli conseguiti durante un ciclo di formazione rispondente ai requisiti di cui agli articoli 3 e 4 della direttiva stessa, rilasciati ai cittadini degli Stati membri dagli altri Stati membri, e ad attribuire loro, sul proprio territorio, per quanto riguarda l'accesso alle attività abitualmente svolte in base al titolo professionale di architetto, lo stesso effetto dei diplomi, certificati ed altri titoli dal medesimo rilasciati. Quanto all'articolo 10 della suddetta direttiva, esso estende, in via transitoria, il citato riconoscimento a taluni altri diplomi che non soddisfano le condizioni di cui al capitolo II della medesima direttiva, ivi comprese quelle indicate ai suoi articoli 3 e 4 (sentenza Commissione/Portogallo, cit., punto 25 e giurisprudenza ivi citata).
- 41 Le questioni sottoposte riguardano dunque la portata dell'obbligo di mutuo riconoscimento dei diplomi istituito dall'articolo 10 della direttiva 85/384 e la facoltà dello Stato membro ospitante di esigere, dalle persone titolari dei diplomi rilasciati in un altro Stato membro e indicati nell'elenco di cui all'articolo 11 della direttiva 85/384, la dimostrazione del possesso di particolari qualifiche nel settore dei beni culturali al fine di poter esercitare attività relative ad immobili di interesse artistico.
- 42 A tale riguardo, è pur vero che la direttiva 85/384 non si propone di disciplinare le condizioni di accesso alla professione di architetto, né di definire la natura delle attività svolte da chi la esercita. Dal nono considerando di tale direttiva risulta infatti che il suo articolo 1, paragrafo 2, non intende fornire una definizione giuridica delle attività del settore dell'architettura. Spetta quindi alla normativa nazionale dello Stato membro ospitante individuare le attività rientranti in tale settore (ordinanza Mosconi e Ordine degli Ingegneri di Verona e Provincia, cit., punto 45).
- 43 Tuttavia, contrariamente alla tesi difesa dal Consiglio Nazionale degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori e dall'Ordine degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori della Provincia di Verona, da tale competenza dello Stato membro ospitante non può dedursi che la direttiva 85/384 consenta a detto Stato membro di subordinare l'esercizio delle attività aventi ad oggetto immobili di interesse artistico alla verifica delle qualifiche degli interessati in questo settore.
- 44 Infatti, in primo luogo, riconoscere allo Stato membro ospitante una siffatta facoltà equivarrebbe a consentirgli di richiedere prove aggiuntive, il che pregiudicherebbe il

riconoscimento automatico dei diplomi e sarebbe pertanto, come dichiarato dalla Corte al punto 28 della citata sentenza Commissione/Portogallo, contrario alla direttiva 85/384.

- 45 In secondo luogo, come emerge dal punto 37 della sentenza del 23 novembre 2000, Commissione/Spagna (C-421/98, Racc. pag. I-10375), ai sensi degli articoli 2 e 10 della direttiva 85/384, quando un'attività è abitualmente svolta da architetti titolari di un diploma rilasciato dallo Stato membro ospitante, un architetto migrante titolare di un diploma, certificato o altro titolo ricompreso nella sfera di applicazione della direttiva deve poter parimenti accedere a tale attività, ancorché i suoi diplomi, certificati o altri titoli non implicino necessariamente un'equivalenza sostanziale con riguardo alla formazione conseguita.
- 46 A tale proposito, la direttiva 85/384 stabilisce le misure da adottare quando non sussista equivalenza sostanziale tra la formazione conseguita nello Stato membro di origine o di provenienza e quella fornita nello Stato membro ospitante (sentenza Commissione/Spagna, cit., punto 43).
- 47 Infatti, a termini dell'articolo 16, paragrafo 2, della direttiva 85/384, quando il titolo di formazione dello Stato membro di origine o di provenienza può essere confuso, nello Stato membro ospitante, con un titolo che richieda, in detto Stato, una formazione complementare che il beneficiario della direttiva non ha compiuto, lo Stato membro ospitante può prescrivere che quest'ultimo usi il proprio titolo di formazione in una formula adeguata che gli verrà indicata da tale Stato (sentenza Commissione/Spagna, cit., punto 44).
- 48 Così, se è pur vero che compete alla legislazione nazionale dello Stato membro ospitante definire il settore di attività della professione di architetto, quando una determinata attività sia considerata da uno Stato membro ricompresa in detto settore, l'esigenza del mutuo riconoscimento implica che gli architetti migranti debbano poter parimenti accedere a tale attività (sentenza Commissione/Spagna, cit., punto 38).
- 49 Orbene, nella fattispecie, è pacifico che le attività riguardanti immobili di interesse artistico rientrano nel settore di attività della professione di architetto e ricadono quindi nella sfera di applicazione della direttiva 85/384.
- 50 In ultimo luogo, la conclusione secondo cui lo Stato membro ospitante non può imporre, nell'ambito del meccanismo di mutuo riconoscimento istituito dall'articolo 11 della direttiva 85/384, condizioni aggiuntive, come quelle controverse nel procedimento principale, per l'esercizio delle attività rientranti nel settore della professione di architetto trova peraltro conferma in quanto dichiarato dalla Corte al punto 52 della citata ordinanza Mosconi e Ordine degli Ingegneri di Verona e Provincia.
- 51 Secondo questo punto, infatti, l'accesso alle attività previste all'articolo 52, secondo comma, del regio decreto n. 2537/25, vale a dire alle attività riguardanti immobili di interesse artistico, non può essere negato alle persone in possesso di un diploma di ingegnere civile o di un titolo analogo rilasciato in uno Stato membro diverso dalla Repubblica italiana, qualora tale titolo sia menzionato nell'elenco redatto ai sensi dell'articolo 7 della direttiva 85/384 o in quello di cui all'articolo 11 di detta direttiva.
- 52 Alla luce delle suesposte considerazioni, occorre rispondere alle questioni sottoposte che gli articoli 10 e 11 della direttiva 85/384 devono essere interpretati nel senso che essi ostano ad una normativa nazionale secondo cui persone in possesso di un titolo rilasciato da uno Stato membro diverso dallo Stato membro ospitante, titolo 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 della loro idoneità professionale, di possedere particolari qualifiche nel settore dei beni culturali.

### **Sulle spese**

53 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Quinta Sezione) dichiara:

**Gli articoli 10 e 11 della direttiva 85/384/CEE del Consiglio, del 10 giugno 1985, 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 prestazione di servizi, devono essere interpretati nel senso che essi ostano ad una normativa nazionale secondo cui persone in possesso di un titolo rilasciato da uno Stato membro diverso dallo Stato membro ospitante, titolo 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 della loro idoneità professionale, di possedere particolari qualifiche nel settore dei beni culturali.**

Firme

---

\* Lingua processuale: l'italiano.

L. 24-12-2012 n. 234

Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea.

Pubblicata nella Gazz. Uff. 4 gennaio 2013, n. 3.

## CAPO IX

### Disposizioni transitorie e finali

#### **Art. 53** *Parità di trattamento*

#### **In vigore dal 19 gennaio 2013**

1. Nei confronti dei cittadini italiani non trovano applicazione norme dell'ordinamento giuridico italiano o prassi interne che producano effetti discriminatori rispetto alla condizione e al trattamento garantiti nell'ordinamento italiano ai cittadini dell'Unione europea.

---

---

9/01/2014 n° 21

ALL. 3

N. 00021/2014REG.PROV.COLL.  
N. 06736/2008 REG.RIC.  
N. 02527/2009 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 6736 del 2008, proposto dal Ministero per i beni e le attività culturali, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, 12

**contro**

Mosconi Alessandro;

Comune di S. Martino Buon Albergo;

Ordine degli Ingegneri di Verona e Provincia, rappresentato e difeso dagli avvocati Luigi Manzi, G. Paolo Sardos Albertini e Paolo Piva, con domicilio eletto presso Luigi Manzi in Roma, via Federico Confalonieri, 5;

Consiglio Nazionale degli Ingegneri, rappresentato e difeso dagli avvocati Bruno Nascimbene e Augusto Moretti, con domicilio eletto presso Augusto Moretti in Roma, corso Vittorio Emanuele II 154;

Consiglio Nazionale degli Architetti Pianificatori Paesaggisti e

Conservatori, Ordine degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori della Provincia di Verona, rappresentati e difesi dall'avvocato Francesco Vanni, con domicilio eletto presso l'avvocato Ugo De Luca - Studio BDL in Roma, via Bocca di Leone, 78

sul ricorso numero di registro generale 2527 del 2009, proposto dall'Ordine degli Ingegneri della Provincia di Venezia, dall'Ordine degli Ingegneri della Provincia di Padova, dall'Ordine degli Ingegneri della Provincia di Treviso, dall'Ordine degli Ingegneri della Provincia di Vicenza, dall'Ordine degli Ingegneri della Provincia di Verona, dall'Ordine degli Ingegneri della Provincia di Rovigo e dall'Ordine degli Ingegneri della Provincia di Belluno, rappresentati e difesi dagli avvocati Guido Francesco Romanelli e Francesco M. Curato, con domicilio eletto presso Guido Francesco Romanelli in Roma, via Cosseria, n. 5

**contro**

IRE - Istituzioni di Ricovero e di Educazione Venezia, rappresentato e difeso dagli avvocati Nicola Marcone, Mario Barioli e Lorenzo Anelli, con domicilio eletto presso Lorenzo Anelli in Roma, piazza dell'Orologio, 7;

Ordine degli Architetti della Provincia di Venezia

**nei confronti di**

Faccio Engineering S.r.l. in proprio e in qualità di capogruppo mandataria di R.T.I.; TIFS Ingegneria S.r.l. in proprio e in qualità di mandante di R.T.I.; Lithos S.n.c. in proprio e in qualità di mandante di R.T.I.

**e con l'intervento di**

ad adiuvandum: Consiglio Nazionale degli Ingegneri, rappresentato e difeso dagli avvocati Augusto Moretti e Bruno Nascimbene, con

domicilio eletto presso Augusto Moretti in Roma, corso Vittorio Emanuele II, n. 154

**per la riforma:**

quanto al ricorso n. 6736 del 2008, della sentenza del T.A.R del Veneto, Sezione II, 15 novembre 2007, n. 3630;

- quanto al ricorso n. 2527 del 2009: della sentenza del T.A.R. del Veneto, Sezione I, 25 novembre 2008, n. 3651

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 3 dicembre 2013 il Cons. Claudio Contessa e uditi per le parti l'avvocato dello Stato Biagini, l'avvocato Piva, l'avvocato Nascimbene, l'avvocato Angelini per delega dell'avvocato Vanni Curato, l'avvocato Romanelli, l'avvocato Pesce per delega dell'avvocato Anelli e l'avvocato Nascimbene;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue

**FATTO**

Ai fini della ricostruzione della vicenda di causa si può fare rinvio a quanto esaustivamente riportato nell'ordinanza di questa Sezione n. 386 del 27 gennaio 2012, che si esprime nei termini che seguono.

Entrambi i ricorsi in epigrafe, sia pur con distinta graduazione dei motivi di censura, hanno ad oggetto controversie insorte in ordine alla legittimità di determinazioni amministrative consistite essenzialmente nell'escludere professionisti italiani appartenenti alla categoria degli ingegneri dal conferimento in Italia di incarichi afferenti la direzione di lavori da eseguirsi su immobili di interesse storico-artistico.

In particolare, nel ricorso n. 6736 del 2008 viene in rilievo il diniego implicito adottato dalla Soprintendenza per i beni ambientali e

architettonici di Verona in ordine alla comunicazione di subentro dell'ingegnere Alessandro Mosconi nell'incarico di direttore dei lavori relativi alla concessione edilizia n. 29 del 2001 rilasciata dal Comune di San Martino Buon Albergo (Verona) per la realizzazione di lavori su un immobile di interesse storico-artistico e in quanto tale sottoposto al vincolo di tutela 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 L. 8 ottobre 1997, n. 352' – in seguito: decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 -).

Il provvedimento è stato adottato sull'assunto che l'attività professionale in oggetto debba ritenersi inibita agli ingegneri, essendo riservata agli architetti, ai sensi dell'art. 52, secondo comma, del r.d. n. 2537 del 23 ottobre 1925 (recante il regolamento per le professioni di ingegnere e di architetto).

L'ingegnere Mosconi, unitamente all'Ordine degli ingegneri di Verona, ha impugnato il provvedimento negativo, deducendo in via principale la sua illegittimità per contrasto con la direttiva del Consiglio CE 10 giugno 1985 n. 384 (cui l'Italia ha dato esecuzione con il decreto legislativo 27 gennaio 1992 n. 129) nella parte in cui la stessa, con il proposito di uniformare in ambito europeo le condizioni minime di formazione di coloro che operano nel settore dell'architettura, avrebbe sostanzialmente parificato i titoli di laurea in ingegneria ed in architettura, ricorrendo alcune condizioni minime in relazione ai percorsi formativi dei distinti corsi di laurea ovvero - a titolo transitorio - in relazione ad alcuni titoli rilasciati fino ad una certa data da istituzioni europee di formazione tassativamente indicate.

Da tanto i ricorrenti hanno tratto la conclusione secondo cui ogni discriminazione tra le due categorie professionali sarebbe illegittima alla

luce del diritto comunitario e dei principi dallo stesso desumibili.

Il Tribunale Amministrativo Regionale del Veneto, investito della decisione sul ricorso, ha ritenuto prioritario rimettere alla Corte di Giustizia la questione interpretativa in relazione al contenuto degli articoli 10 e 11 della direttiva n. 85/384/CE, richiedendo in particolare se le predette disposizioni comunitarie impongano ad uno Stato membro di non escludere dall'accesso alle prestazioni dell'architetto i propri laureati in ingegneria civile che abbiano seguito un percorso didattico conforme alle prescrizioni di cui agli articoli 3 e 4 della direttiva stessa o che comunque versino nelle condizioni per l'automatico riconoscimento del titolo in base al regime transitorio previsto dalla stessa direttiva.

Con ordinanza 5 aprile 2004 (resa nel procedimento C-3/02) la Corte di Giustizia si è pronunciata sulla questione statuendo che la direttiva n. 85/384/CE non incide sul regime giuridico di accesso alla professione di architetto vigente in Italia ma ha ad oggetto soltanto il reciproco riconoscimento, da parte degli Stati membri, dei certificati e degli altri titoli rispondenti a determinati requisiti qualitativi e quantitativi 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. Ha altresì precisato la Corte che ove, in applicazione della richiamata normativa comunitaria, dovesse porsi all'interno dell'ordinamento giuridico italiano un problema di discriminazione in danno della sola categoria degli ingegneri italiani, esclusi da attività riservate agli architetti, cui invece hanno accesso i professionisti migranti di altri Stati membri in virtù delle disposizioni della ricordata direttiva, si potrebbe porre un problema di discriminazione alla rovescia in danno dei soli cittadini: ma anche tale

questione sarebbe da risolvere ad opera del giudice nazionale in quanto giuridicamente non rilevante per il diritto dell'Unione europea.

A seguito di tale decisione i Giudici di primo grado hanno rimesso alla Corte costituzionale la questione della legittimità costituzionale dell'art. 52, secondo comma, del R.D. n. 2537 del 23 ottobre 1925, ravvisando nella disposizione che riserva ai soli architetti (e non anche agli ingegneri civili) gli interventi professionali sugli immobili di pregio storico-artistico un possibile contrasto con gli articoli 3 e 41 della Costituzione italiana.

Tuttavia la Corte costituzionale, con ordinanza 16-19 aprile 2007, n. 130, ha dichiarato la manifesta inammissibilità, stante la natura regolamentare e non legislativa delle disposizioni censurate, della questione di legittimità costituzionale dell'art. 52, secondo comma, sollevata in riferimento agli artt. 3 e 41 della Costituzione.

Infine, con sentenza 15 novembre 2007 n. 3630, il Tar del Veneto ha accolto il ricorso di primo grado, previa disapplicazione per quanto di interesse dell'art. 52 del regio decreto n. 2537 del 1925, sull'assunto della impossibilità di configurare, alla stregua dei principi di parità di trattamento e di non discriminazione desumibili anche dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, effetti discriminatori tra professionisti migranti da Paesi membri diversi dall'Italia e professionisti nazionali.

Tale sentenza ha formato oggetto di ricorso in appello dinanzi a questo Consiglio di Stato da parte del Ministero per i beni e le attività culturali (ricorso n. 6736/2007).

Nel ricorso in appello n. 2527 del 2009, a formare oggetto della impugnazione di primo grado è invece un bando di gara redatto dall'IRE – Istituzioni di Ricovero e di Educazione Venezia - per

l'affidamento del servizio di direzione lavori e coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione dei lavori di restauro e recupero funzionale di Palazzo Contarini del Bovolo in Venezia, immobile di rilevante interesse culturale e come tale sottoposto a vincolo di tutela.

Gli ordini provinciali veneti degli ingegneri, in epigrafe meglio indicati, hanno impugnato in primo grado il bando di gara, unitamente agli atti di aggiudicazione della stessa, nelle parti in cui con quell'atto la stazione appaltante riservava le attività professionali oggetto di affidamento ai soli architetti e non anche agli ingegneri. I motivi di ricorso sono stati proposti anzitutto sul rilievo della estraneità delle attività oggetto di affidamento da quelle riservate agli architetti in base all'art. 52, secondo comma, del R.D. n. 2537 del 1925 e, in ogni caso, sul carattere ingiustificatamente discriminatorio di tale ultima disposizione, alla luce dei principi desumibili dalla direttiva n. 85/384/CE e dalla normativa italiana di trasposizione della stessa (decreto legislativo 27 gennaio 1992 n. 129) .

Con sentenza n. 3651 del 25 novembre 2008 il Tribunale Amministrativo Regionale del Veneto ha respinto il ricorso, pervenendo a conclusioni diametralmente opposte rispetto a quelle rassegnate nella dianzi richiamata sentenza n. 3630 del 15 novembre 2007, anch'essa qui oggetto di impugnazione. Aderendo alla impostazione contenuta nella decisione di questo Consiglio di Stato n. 5239 del 2006 e richiamando il contenuto della ordinanza della Corte di Giustizia del 5 aprile 2004 (resa nell'ambito del ricorso di primo grado RG n. 1994/01), il T.A.R. del Veneto ha evidenziato che la lettura interpretativa del giudice comunitario muove dal presupposto che la direttiva n. 384/85/CE si riferisca al mutuo riconoscimento dei corsi di formazione e non riguardi le condizioni d'accesso alle distinte professioni; di guisa che non implica

la piena equiordinazione del titolo di laurea in ingegneria a quello di architettura ai fini dell'accesso alle attività riservate agli architetti dal regio decreto n. 2537 del 1925 (articolo 52).

A parere del Giudici di primo grado, dunque tale ultima disposizione normativa nazionale deve ritenersi senz'altro legittima, unitamente agli atti amministrativi adottati in conformità alle sue previsioni. Anche tale sentenza ha formato oggetto di ricorso in appello dinanzi a questo Consiglio di Stato da parte degli ordini provinciali degli ingegneri, già ricorrenti in primo grado.

Come in premessa già precisato, in entrambi i ricorsi in appello che vengono all'esame di questo Consiglio di Stato viene riproposta, sia pure con prospettazione asimmetrica nelle distinte controversie, in ragione delle antitetiche posizioni processuali delle parti, la questione della compatibilità comunitaria della disciplina normativa italiana che riserva ai soli architetti le prestazioni principali sugli immobili di interesse culturale (art. 52 del R.D. del 22 ottobre 1925 n. 2537).

Nel ricorso in appello RG n.6736/08, in particolare, è il Ministero dei beni e le attività culturali a censurare la sentenza di accoglimento del T.A.R. del Veneto, rilevando che dalla stessa ordinanza della Corte di Giustizia 5 aprile 2004 si ricaverebbe il principio secondo cui la diversificazione normativa nell'accesso ad alcune prestazioni particolari dell'architettura, oltre che essere una esclusiva prerogativa statale, come tale estranea alla sfera di intervento del diritto comunitario, rappresenterebbe anche una soluzione coerente con la diversità dei percorsi formativi degli ingegneri e degli architetti.

In ogni caso, poiché anche agli ingegneri italiani non sarebbe inibito l'accesso all'esame di abilitazione per il conseguimento del titolo professionale di architetto, e considerato che la normativa comunitaria si

occupa del mutuo riconoscimento dei titoli di studio ma non delle condizioni di accesso alla professione, a parere del Ministero appellante la normativa italiana oggetto di causa (articolo 52 cit.) non arrecherebbe alcun *vulnus* al principio della parità di trattamento, essendo giustificata la distinzione tra le due categorie di professionisti ai fini dell'accesso a talune prestazioni sugli immobili di interesse culturale ed essendo in ogni caso tale normativa indistintamente applicabile ai cittadini italiani ed ai professionisti migranti di altri Paesi membri.

Nel ricorso in appello RG n. 2527/09 sono gli ordini provinciali degli ingegneri del Veneto a censurare la sentenza di rigetto di primo grado ed a riproporre, sia pure in via subordinata, la stessa questione afferente la illegittimità *de iure comunitario* dell'articolo 52 del R.D. 22 ottobre 1925 n. 2537, sostenendosi in via principale l'affidabilità (anche) agli ingegneri dell'incarico oggetto d'appalto, in ragione della natura delle attività oggetto di gara, in tesi estranee al campo applicativo delle prestazioni riservate agli architetti secondo la richiamata disposizione di diritto interno.

Con la richiamata ordinanza 27 gennaio 2012, n. 386 questo Consiglio ha ritenuto che, al fine della definizione della controversia, fosse necessario investire la Corte di giustizia dell'UE di due quesiti pregiudiziali ai sensi dell'articolo 267 del TFUE.

Il Collegio rimettente, ha quindi formulato i seguenti quesiti:

*a) se la direttiva comunitaria n. 85/384/CE, nella parte in cui ammette (artt. 10 e 11), in via transitoria, all'esercizio delle attività nel settore dell'architettura i soggetti migranti muniti dei titoli specificamente indicati, non osta a che in Italia sia ritenuta legittima una prassi amministrativa, avente come base giuridica l'art.52, comma secondo, parte prima del r.d. n. 2537 del 1925, che riservi specificamente taluni interventi sugli immobili di interesse artistico soltanto ai candidati muniti del*

*titolo di "architetto" ovvero ai candidati che dimostrino di possedere particolari requisiti curriculari, specifici nel settore dei beni culturali e aggiuntivi rispetto a quelli genericamente abilitanti l'accesso alle attività rientranti nell'architettura ai sensi della citata direttiva;*

*b) se in particolare tale prassi può consistere nel sottoporre anche i professionisti provenienti da Paesi membri diversi dall'Italia, ancorché muniti di titolo astrattamente idoneo all'esercizio delle attività rientranti nel settore dell'architettura, alla specifica verifica di idoneità professionale (ciò che avviene anche per i professionisti italiani in sede di esame di abilitazione alla professione di architetto) ai limitati fini dell'accesso alle attività professionali contemplate nell'art. 52, comma secondo, prima parte del Regio decreto n 2357 del 1925.*

La Corte di giustizia ha definito il ricorso per rinvio pregiudiziale con la sentenza della Quinta Sezione 21 febbraio 2013 (in causa C-111/12).

Con tale decisione, in particolare, la Corte ha statuito che gli articoli 10 e 11 della direttiva 85/384/CEE del Consiglio, del 10 giugno 1985, 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 prestazione di servizi, devono essere interpretati nel senso che essi ostano ad una normativa nazionale secondo cui persone in possesso di un titolo rilasciato da uno Stato membro diverso dallo Stato membro ospitante - titolo 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 della loro idoneità professionale, di possedere particolari qualifiche nel settore dei beni culturali.

A seguito della riassunzione del giudizio, le parti hanno confermato e in

parte precisato le proprie conclusioni.

Alla pubblica udienza del 3 dicembre 2013 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

## DIRITTO

1. Giunge alla decisione del Collegio il ricorso in appello proposto dal Ministero per i beni e le attività culturali avverso la sentenza del T.A.R. del Veneto con cui è stato accolto il ricorso proposto dall'Ingegnere Mosconi e dall'Ordine degli Ingegneri di Verona e provincia e per l'effetto – previa disapplicazione delle disposizioni di cui all'articolo 52 del r.d. 2537 del 23 ottobre 1925 ('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'Ingegnere 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 L. 8 ottobre 1997, n. 352* – in seguito: decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 -).

Giunge, altresì, alla decisione del Collegio il ricorso proposto da sette Ordini degli ingegneri della Regione Veneto avverso la sentenza del T.A.R. del Veneto 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 decreto legislativo n. 490 del 1999.

2. Va disposta anzitutto la riunione dei ricorsi in appello di cui in epigrafe atteso che gli stessi, supponendo la soluzione di analoghe questioni giuridiche, meritano di essere trattati congiuntamente per

essere definiti con un'unica sentenza.

3. Nel merito, il ricorso n. 6736/2008 – proposto dal Ministero per i beni e le attività culturali – deve essere accolto, mentre deve essere respinto il ricorso n. 2527/2009 – proposto dagli Ordini degli Ingegneri delle Province del Veneto –.

4. Giova premettere che la questione della complessiva compatibilità *de iure communitario* della parziale riserva di cui all'articolo 52 del R.D. 2537 del 1925 è stata scrutinata da questo Giudice di appello attraverso un filone giurisprudenziale ormai consolidato (e le cui conclusioni sono qui condivise) il quale è giunto a soluzioni sostanzialmente condivise circa l'insussistenza di profili di incompatibilità con i pertinenti dettami del diritto dell'Unione europea (*ex multis*: Sez. VI, 16 maggio 2006, n. 2776; *id.*, VI, 11 settembre 2006, n. 5239; *id.*, VI, 24 ottobre 2006, n. 6343).

Con la presente decisione, quindi, ci si domanderà in particolare se le conclusioni cui il richiamato orientamento è sino ad oggi pervenuto possano essere in qualche misura revocate in dubbio in considerazione del paventato rischio che le disposizioni di cui al richiamato articolo 52 possano determinare, in danno degli Ingegneri italiani, un fenomeno di *'reverse discrimination'* – o discriminazione alla rovescia – (un fenomeno, quest'ultimo, noto alla normativa e alla giurisprudenza nazionale e in relazione al quale il Legislatore ha da ultimo approntato un rimedio generale di tutela preventiva attraverso l'adozione dell'articolo 53 della l. 24 dicembre 2012, n. 234 – sul punto, *v. infra* -).

Tanto premesso sotto l'aspetto generale, si svolgeranno qui di seguito alcune considerazioni utili a delimitare il campo d'indagine della presente decisione.

4.1. Per quanto riguarda, in primo luogo, la delimitazione dell'ambito oggettivo della richiamata, parziale riserva, la giurisprudenza di questo

Consiglio ha condivisibilmente osservato che, ai sensi dell'articolo 52, cit., 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 riguardino 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 *cd. parte tecnica*, ossia *“le attività progettuali e di direzione dei lavori che riguardano l'edilizia civile vera e propria (...)”* (in tal senso: Cons. Stato, VI, 11 settembre 2006, n. 5239).

Il che, come è evidente, sortisce di per sé l'effetto di ridurre grandemente la portata di un eventuale effetto di *'reverse discrimination'* (effetto che, comunque – e per le ragioni che nel prosieguo si esporranno – non è comunque nel caso di specie configurabile).

Ed infatti, nonostante alcune enfattizzazioni sul punto contenute nelle difese delle parti in causa, la presente controversia non involge la generale questione della delimitazione oggettiva delle professioni di architetto e di ingegnere (si tratta di una questione che, allo stato attuale di evoluzione dell'ordinamento comunitario, non conosce misure di armonizzazione al livello UE, né interventi di ravvicinamento delle legislazioni), né le condizioni di accesso a tali professioni.

Allo stesso modo, la presente controversia non riguarda la più o meno integrale assimilazione fra i due ambiti professionali al livello comunitario o nazionale, ma concerne (anche all'esito delle indicazioni interpretative fornite dalla Corte di giustizia) la ben più limitata questione relativa al se la previsione di cui al più volte richiamato articolo 52 determini una *'discriminazione alla rovescia'* in danno dell'ingegnere italiano nei confronti dell'ingegnere di un qualunque altro

Paese dell'Unione europea e in relazione ad *alcune soltanto* delle attività che l'architetto può esercitare in relazione alle opere ed interventi che presentano rilevante carattere artistico o che riguardano beni di interesse storico e culturale (ci si riferisce alle sole opere di edilizia civile, con esclusione dell'ampio novero degli interventi inerenti la c.d. 'parte tecnica').

4.2. Sempre con riferimento all'ambito di applicazione della parziale riserva di cui al più volte richiamato articolo 52, la giurisprudenza nazionale (ancora una volta, sulla scorta dei chiarimenti interpretativi forniti dalla Corte di giustizia dell'UE) ha ulteriormente chiarito che le disposizioni della direttiva 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 prestazione di servizi e da ultimo trasfusa nel *corpus* della direttiva 2005/37/CE) non hanno in alcun modo comportato la piena equiparazione dei titoli di architetto e di ingegnere civile ai fini dell'esercizio delle attività professionali nel campo dell'architettura.

Al riguardo, la stessa Corte di Giustizia ha chiarito che la direttiva 85/384/CEE 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. In particolare, dal nono "*considerando*" di tale direttiva risulta che il suo articolo 1, n. 2, non intende fornire una definizione giuridica delle attività del settore dell'architettura.

Spetta, piuttosto, alla normativa nazionale dello Stato membro ospitante individuare le attività che ricadono in tale settore.

Al contrario, la direttiva 85/384/CEE ha ad oggetto solamente 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 di servizi per le attività del settore dell'architettura, come emerge dal secondo "considerando" della medesima direttiva.

Tale direttiva prevede, inoltre, un regime transitorio diretto, in particolare, a preservare i diritti acquisiti dai possessori di titoli già rilasciati dagli Stati membri anche qualora tali titoli non soddisfino i detti requisiti minimi.

Inoltre (come chiarito dalla medesima Corte di giustizia), sebbene l'art. 11, lett. g), della direttiva 85/384 menzioni, per l'Italia, i diplomi di "*laurea in architettura*" e di "*laurea in ingegneria*" come titoli che beneficiano del regime transitorio previsto dall'art. 10 di tale direttiva, ciò è solo al fine di assicurare il riconoscimento di tali diplomi da parte degli altri Stati membri, e non allo scopo di armonizzare, nello Stato membro interessato, i diritti conferiti da tali diplomi per quanto riguarda l'accesso alle attività di architetto (in tal senso, l'ordinanza della Corte 5 aprile 2004 in causa C-3/02, resa nell'ambito di un rinvio pregiudiziale sollevato dal T.A.R. del Veneto nell'ambito del ricorso di primo grado n. 1994/2001 – Mosconi Alessandro e altri -).

In definitiva, secondo la Corte di giustizia, la più volte richiamata direttiva non impone allo Stato membro di porre i diplomi di laurea in architettura e in ingegneria civile indicati all'articolo 11 su un piano di perfetta parità per quanto riguarda l'accesso alla professione di architetto in Italia; né tantomeno essa può essere di ostacolo ad una normativa nazionale che riservi ai soli architetti i lavori riguardanti gli immobili d'interesse storico-artistico sottoposti a vincolo (in tal senso: Cons. Stato, sent. 5239/06, cit.).

5. La Corte di giustizia (la quale – come si è detto in precedenza – è stata adita per ben due volte nel corso della presente vicenda contenziosa ai sensi dell'articolo 234 del TCE – in seguito: articolo 267 del TFUE -) ha reso statuizioni che risultano determinanti al fine di delimitare e definire la controversia nel suo complesso.

5.1. 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 T.A.R. del Veneto n. 4236/2001) la Corte ha chiarito:

- che l'articolo 52, secondo comma, del R.D. 2537 del 1925 non è *ex se* incompatibile con la direttiva comunitaria 85/384/CEE, in quanto (come si è già anticipato) 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'articolo 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 (e si tratta di un chiarimento determinante ai fini della presente decisione) tale titolo risulti abilitante – in base alla normativa di quello Stato

membro – all'esercizio di attività nel settore dell'architettura (e nel prosieguo della presente decisione si vedrà che tale possibilità non può essere ammessa in modo indiscriminato ai professionisti ingegneri, ma solo al ricorrere di alcune tassative condizioni);

- 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'articolo 52, comma 2, del R.D. 2537 del 1925 (ma le impongono soltanto di non escludere – nella logica del mutuo riconoscimento e della libera circolazione che caratterizza la direttiva in parola - gli ingegneri civili o possessori di analoghi titoli conseguiti in altri Stati membri al ricorrere delle condizioni dinanzi richiamate).

Sotto tale aspetto, la Corte ha svolto una considerazione che ha in seguito assunto un rilievo dirimente nella complessiva economia del giudizio, laddove ha affermato che *“è vero che, come sostiene la Commissione, ne può derivare una discriminazione alla rovescia, poiché 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 R.D. 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. 53. 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*”.

5.2. Con la seconda delle richiamate decisioni (si tratta della sentenza della quinta sezione del 21 febbraio 2013 sul ricorso C-111/12, resa sull'ordinanza di rimessione del Consiglio di Stato n. 386/2012) la Corte ha dovuto pronunciarsi su un'ulteriore ipotesi ricostruttiva prospettata da questo Consiglio di Stato in sede di ordinanza di rimessione.

In particolare, questo Giudice di appello (mosso dall'evidente intento di rinvenire una sintesi fra – da un lato - l'obbligo di matrice comunitaria di operare il mutuo riconoscimento delle professionalità straniere coperte dalle previsioni della direttiva 85/384/CEE e – dall'altro - l'esigenza di prevenire i richiamati, possibili fenomeni di ‘*reverse discrimination*’) aveva ipotizzato un sistema applicativo volto a temperare entrambe le richiamate esigenze.

Segnatamente, con l'ordinanza di rimessione n. 386/2012 questo Consiglio aveva ipotizzato l'introduzione (invero, *ex novo*) di una prassi applicativa consistente nel sottoporre anche i professionisti provenienti da altri Paesi membri dell'UE (e ancorché muniti di titolo astrattamente idoneo all'esercizio delle attività rientranti nel settore dell'architettura), a una specifica ed ulteriore verifica di idoneità professionale (in tutto simile a quelle svolta nei confronti dei professionisti italiani in sede di esame di abilitazione alla professione di architetto) ai limitati fini dell'accesso alle attività professionali contemplate nell'art. 52, comma

secondo, prima parte del Regio decreto n 2357 del 1925.

Come si è anticipato in narrativa, la Corte di giustizia non ha condiviso l'ipotesi formulata da questo Consiglio di Stato e ha concluso nel senso che gli articoli 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 della loro idoneità professionale, di possedere particolari qualifiche nel settore dei beni culturali.

In definitiva 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 – punto 34 della motivazione -).

Tuttavia, la Corte ha ritenuto di dover comunque definire e chiarire ulteriormente i contorni applicativi della normativa comunitaria dinanzi richiamata (e segnatamente, degli obblighi di mutuo riconoscimento di cui agli articoli 7, 10 e 11 della direttiva 85/384/CEE) al fine di consentire a questo Giudice del rinvio di disporre di una quadro conoscitivo più completo per definire il giudizio – ad esso solo demandato in via esclusiva – relativo alla sussistenza o meno del

richiamato fenomeno di discriminazione alla rovescia.

6. Ebbene, impostati in tal modo i termini concettuali della questione, il Collegio ritiene che l'esame degli atti di causa e della pertinente normativa comunitaria e nazionale non palesino i paventati profili di discriminazione alla rovescia in danno dell'ingegnere civile italiano, al quale (nella tesi degli ordini degli Ingegneri appellanti nel ricorso n. 2527/2009, condivisa dal T.A.R. del Veneto con la sentenza n. 3630/2007) sarebbe indiscriminatamente e irrazionalmente vietato l'esercizio di alcune attività professionali (quelle inerenti gli interventi sui beni di interesse storico e artistico) le quali – al contrario – sarebbero altrettanto indiscriminatamente consentite agli Ingegneri di altri Paesi dell'Unione europea.

6.1. Al riguardo si osserva in primo luogo che la richiamata sentenza n. 3630/2007 sembra essere incorsa in una semplificazione eccessiva dei termini della questione laddove (indotta forse dalle abili prospettazioni di parte) ha descritto un quadro normativo e applicativo non coincidente con quello effettivamente riscontrabile.

Secondo il T.A.R., in particolare, sussisterebbe una 'evidente' disparità di trattamento ai danni degli ingegneri civili italiani (pag. 9 della motivazione) in quanto, di fatto, a *tutti* gli ingegneri civili italiani sarebbero indiscriminatamente vietate *tutte* le attività riconducibili all'articolo 52, cit., mentre – al contrario – a *tutti* gli ingegneri civili di altri Paesi dell'Unione l'esercizio di quelle stesse attività sarebbe indiscriminatamente consentito.

6.1.1. Secondo i primi Giudici, in particolare, *“nel momento in cui la normativa europea afferma che l'ingegnere civile laureatosi in Italia può svolgere l'attività propria dell'architetto in tutta l'Europa, ma (in virtù di una norma interna) non in Italia, si offre al giudice italiano un parametro normativo per un*

*giudizio di disapplicazione della norma interna contrastante con quella europea”.*

Al riguardo i primi Giudici proseguono affermando che *“è evidente l'arbitraria discriminazione a danno degli ingegneri civili italiani operata dalla norma in esame, i quali, equiparati agli ingegneri civili ed agli architetti europei dalla normativa comunitaria, possono esercitare, diversamente da questi ultimi, l'attività professionale riservata ai titolari di diploma di architetto in tutta l'Europa, ma non in Italia: discriminazione che, trovando causa nel contrasto tra la normativa nazionale e il diritto comunitario, va risolta con la disapplicazione della disciplina interna e la conseguente invalidità degli atti applicativi”.*

6.1.2. Al riguardo si osserva:

- che, come più volte chiarito, nello stato attuale di evoluzione del diritto comunitario, 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, ragione per cui non risulta esatto affermare (contrariamente a quanto si legge a pag. 10 della sentenza n. 3630, cit.) che la direttiva 384, cit. avrebbe sancito la piena *“equiordinazione sul piano comunitario dei titoli di ingegnere civile e di architetto”*;

- che lo stesso passaggio dell'ordinanza della Corte di giustizia del 5 aprile 2004 il quale ha ipotizzato la sussistenza nell'ordinamento italiano di un'ipotesi di *‘reverse discrimination’* in danno dell'ingegnere civile italiano e in favore di ogni altro ingegnere di altri Paesi UE, non ha in alcun modo affermato la sicura sussistenza di una siffatta discriminazione, ma ne ha soltanto ipotizzato la possibilità, al ricorrere di taluni presupposti soggettivi e oggettivi, la cui ricorrenza dovrà essere scrutinata dal Giudice nazionale del rinvio. In particolare, con la decisione dell'aprile 2004, la Corte ha affermato che tale ipotesi potrebbe

verificarsi nella sola ipotesi in cui il possesso di un diploma di ingegnere civile o di un titolo analogo rilasciato da altro Paese dell'UE fosse espressamente menzionato negli elenchi redatti – per così dire: - ‘a regime’ ai sensi dell’articolo 7 della direttiva 85/384/CEE, ovvero nello speciale elenco transitorio di cui agli articoli 10 e 11 della medesima direttiva e laddove analoga possibilità fosse esclusa nei confronti di un professionista italiano in possesso dei medesimi requisiti.

Tuttavia, è del tutto determinante osservare che (contrariamente a quanto affermato nell’impugnata sentenza n. 3630/2007 e a quanto sembrano sostenere gli Ordini degli ingegneri appellanti nel ricorso n. 2527/2009) non tutti i diplomi, certificati e altri titoli di ingegnere civile rilasciati da altri Paesi dell'UE consentono l’indifferenziato svolgimento di tutte le attività proprie della professione di architetto.

Al contrario, l’esame della pertinente normativa comunitaria (e, segnatamente, dell’articolo 7 della direttiva 85/384/CEE) rende chiaro che l’inclusione negli elenchi nazionali predisposti – per così dire – ‘a regime’ ai sensi del medesimo articolo 7 è consentita solo ai professionisti i quali abbiano svolto un adeguato percorso di formazione tipico della professione di architetto.

Ed infatti, la stessa direttiva 85/384/CEE, all’articolo 3, individua il contenuto minimo obbligatorio che i percorsi formativi nazionali devono possedere affinché i professionisti che abbiano seguito tali percorsi possano *pleno iure* essere inclusi negli elenchi nazionali che consentono ai relativi iscritti di vantare il diritto al mutuo riconoscimento e alla libera circolazione (diritto in quale rappresenta, a ben vedere, l’*ubi consistam* del complesso sistema delineato dalla medesima direttiva 85/384/CEE).

Ma, se solo ci si sofferma ad esaminare il contenuto minimo

obbligatorio che la direttiva in questione impone affinché un determinato percorso di formazione sia incluso fra quelli che consentono di invocare il richiamato mutuo riconoscimento, ci si rende conto che tali requisiti sono pienamente compatibili con il consolidato orientamento di questo Consiglio il quale ha ritenuto del tutto congrua e non irragionevole la parziale riserva di cui all'articolo 52 del R.D. 2537 del 1925.

Come è noto, infatti, la giurisprudenza di questo Consiglio ha giustificato dal punto di vista sistematico la richiamata, parziale riserva sul rilievo secondo cui *“per quanto nel corso di studi degli ingegneri civili non manchino approfondimenti significativi nel settore dell'architettura, al professionista architetto si riconosce generalmente una maggiore capacità, frutto di maggiori studi e approfondimenti della evoluzione dell'architettura sul piano storico e di un più marcato approccio umanistico alla professione, di penetrare le problematiche e le sottese valutazioni tecniche afferenti gli immobili o le opere di rilevanza artistica”* (in tal senso, da ultimo, la stessa ordinanza di rimessione di questa Sezione n. 386/2012, dinanzi richiamata).

Ebbene, l'approccio in questione risulta del tutto compatibile con l'ordito normativo di cui alla direttiva 85/384/CEE la quale (al di là della coincidenza nominalistica dei titoli professionali di riferimento – ‘architetto’ piuttosto che ‘ingegnere’ -) ammette l'esercizio in regime di mutuo riconoscimento e di libera circolazione delle attività tipiche della professione di architetto a condizione che il professionista in questione possa vantare un *cursus* di studi e di formazione il cui contenuto minimo essenziale comprende studi (anche) di carattere storico e artistico quali quelli richiesti in via necessaria per operare con adeguata cognizione di causa nel settore dei beni storici e di interesse culturale.

Non a caso, lo stesso articolo 3 della direttiva richiama in modo

espresso, fra i requisiti minimi necessari del percorso formativo che legittima un professionista ad invocare il regime di mutuo riconoscimento nell'esercizio delle attività tipiche dell'architetto, “*una adeguata conoscenza della storia e delle teorie dell'architettura nonché delle arti, tecnologie e scienze umane ad essa attinenti*”, nonché “*una conoscenza delle belle arti in quanto fattori che possono influire sulla qualità della concezione architettonica*”.

Si tratta, come è evidente (e riguardando la questione secondo l'*approccio sostanzialistico* proprio dell'ordinamento comunitario, al di là delle distinzioni puramente nominalistiche) di un orientamento normativo in tutto coincidente con quello fatto proprio dalla giurisprudenza di questo Consiglio appena richiamato.

6.2. Concludendo sul punto:

- non è esatto affermare 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 - sarà 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. Come si è visto, l'articolo 3 della direttiva 85/384/CEE include 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;

- quindi, anche ad ammettere che un professionista non italiano con il titolo professionale di ingegnere sia legittimato sulla base della normativa del Paese di origine o di provenienza a svolgere attività rientranti fra quelle esercitate abitualmente col titolo professionale di architetto, ciò non è sufficiente a determinare *ex se* una discriminazione 'alla rovescia' in danno dell'ingegnere civile italiano. Ed infatti, sulla base della direttiva 85/384/CEE, l'esercizio di tali attività sarà possibile (non sulla base del mero possesso del titolo di ingegnere nel Paese di origine o di provenienza, bensì) in quanto tale professionista non italiano avrà seguito un percorso formativo adeguato ai fini dell'esercizio delle attività abitualmente esercitate con il titolo professionale di architetto;

- allo stesso modo, la sussistenza dei richiamati profili di 'discriminazione alla rovescia' è da escludere alla luce dell'articolo 11, lettera g) della direttiva 85/384/CEE, cit. Ed infatti, in base a tale disposizione, i soggetti che abbiano conseguito in Italia il diploma di laurea in ingegneria nel settore della costruzione civile rilasciati da Università o da istituti politecnici possono nondimeno esercitare le attività tipiche degli architetti (ivi comprese quelle di cui al più volte richiamato articolo 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 lo abilita all'esercizio indipendente della professione (in tal modo conseguendo il titolo di 'dott. Ing. architetto' o di 'dott. Ing. in ingegneria civile');

- conclusivamente, non è possibile affermare che il sistema normativo

nazionale di parziale riserva in favore degli architetti delle attività previste dall'articolo 52 del R.D. 2537 del 1925 sia idoneo a sortire in danno degli ingegneri italiani l'effetto di 'discriminazione alla rovescia' richiamato dalla sentenza del T.A.R. del Veneto n. 3630/2007 e la cui sussistenza in concreto la stessa Corte di giustizia ha demandato alla verifica in sede giudiziale da parte di questo Giudice del rinvio, trattandosi pur sempre – secondo quanto statuito dalla medesima Corte – di controversia nell'ambito della quale vengono pacificamente in rilievo 'situazioni puramente interne' (in tal senso: CGCE, sentenza in causa C-111/12, cit. punto 34).

6.3. E il richiamato (e meramente paventato) effetto di '*reverse discrimination*' quale effetto della previsione di cui all'articolo 52, cit. deve essere escluso sia per quanto riguarda il particolare sistema transitorio e derogatorio di cui agli articoli 10 e 11 della direttiva 85/384/CEE, sia per quanto riguarda il sistema 'a regime' di cui all'articolo 7 della medesima direttiva.

6.3.1. Per quanto concerne, infatti, il particolare sistema (transitorio e derogatorio) di cui agli articoli 10 e 11 della direttiva 85/384/CEE, è noto che il primo di tali articoli ha previsto la possibilità per ciascuno degli Stati membri di individuare taluni diplomi, certificati e altri titoli del settore dell'architettura da ammettere sin da subito al regime di mutuo riconoscimento, anche a prescindere dalla piena rispondenza ai requisiti minimi di formazione di cui all'articolo 3 della medesima direttiva.

Il successivo articolo 11 ha, quindi, individuato per ciascuno degli Stati membri tali diplomi, certificati ed altri titoli da ammettere immediatamente al richiamato regime di mutuo riconoscimento (per l'Italia, tale regime di immediata ammissione ha riguardato: a) i diplomi

di 'laurea in architettura' rilasciati dalle università, dagli istituti politecnici e dagli istituti superiori di architettura di Venezia e di Reggio Calabria, accompagnati dal diploma di abilitazione all'esercizio indipendente della professione di architetto, rilasciato dal ministro della Pubblica Istruzione una volta che il candidato abbia sostenuto con successo, davanti ad un'apposita Commissione, l'esame di Stato che abilita all'esercizio indipendente della professione di architetto (dott. architetto); b) i diplomi di 'laurea in ingegneria' nel settore della costruzione civile rilasciati dalle università e dagli istituti politecnici, accompagnati dal diploma di abilitazione all'esercizio indipendente di una professione nel settore dell'architettura, rilasciato dal ministro della Pubblica Istruzione una volta che il candidato abbia sostenuto con successo, davanti ad un'apposita Commissione, l'esame di Stato che lo abilita all'esercizio indipendente della professione (dott. ing. architetto o dott. ing. in ingegneria civile)).

Ebbene, in relazione a tale periodo transitorio, non è dato individuare i paventati profili di 'discriminazione alla rovescia' in danno degli ingegneri civili italiani, laddove si consideri:

- che, esaminando gli 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 engharia 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, di eccezioni talmente puntuali e limitate da non poter essere assunte (nella richiamata ottica di carattere *sostanzialistico*) 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, paradossalmente, esaminando gli 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 di una professione 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 (il che – per le ragioni appena esaminate – non è) che la disciplina transitoria e derogatoria di cui ai richiamati articoli 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 si individuerebbero ragioni sufficienti per ritenere la sussistenza di un'ipotesi di 'reverse discrimination' in danno degli ingegneri italiani, sì da indurre alla generalizzata disapplicazione della previsione di cui all'articolo 52 del R.D. 2537 del 1925. Al riguardo si osserva che 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 articoli 10 e 11 della più volte richiamata direttiva del 1985).

E' evidente al riguardo che, laddove si accedesse alla soluzione qui non condivisa, si perverrebbe alla inammissibile conseguenza per cui le situazioni e i dettami propri di una fase transitoria (assunti quali impropri parametri stabili di comparazione) costituirebbero essi stessi un ostacolo definitivo e insormontabile per la piena entrata a regime di un sistema di mutuo riconoscimento basato, invece, sull'oggettiva valutazione di un determinato livello quali-quantitativo di formazione propedeutica all'esercizio della professione di architetto.

6.3.2. Per quanto concerne, poi, il sistema – per così dire – 'a regime' delineato dall'articolo 7 della direttiva 85/384/CEE, l'assenza dei richiamati profili di 'discriminazione alla rovescia' emerge con tanto maggiore evidenza laddove si consideri:

- che l'iscrizione di una categoria di professionisti nell'ambito degli elenchi nazionali 'a regime' di cui all'articolo 7 della direttiva 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'articolo 3 della direttiva (e si è detto in

precedenza che 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 – ossia, di quel complesso di discipline umanistiche che caratterizzano il bagaglio culturale tipico dell'architetto e il cui possesso giustifica la parziale riserva professionale di cui al più volte richiamato articolo 52 -);

- che, anche ad ammettere che un professionista di Paese dell'UE in possesso del titolo di ingegnere possa essere incluso negli elenchi di cui all'articolo 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 costituirà di per sé una discriminazione in danno dell'ingegnere italiano (nei cui confronti l'esercizio di quelle stesse attività resta tipicamente escluso). E infatti, l'inclusione di quella particolare tipologia di ingegnere UE nell'ambito degli elenchi di cui all'articolo 7, cit. dimostrerà *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 (ivi comprese quindi, ai fini che qui rilevano, le opere di edilizia che presentano rilevante carattere artistico e il ripristino degli edifici di cui alla legge 20 giugno 1909, n. 364).

Anche sotto tale aspetto, quindi, deve essere esclusa la sussistenza della paventata ipotesi di 'discriminazione alla rovescia' in danno degli ingegneri civili italiani.

7. Per le ragioni sin qui esposte il ricorso in appello n. 6736/2008 proposto dal Ministero per i beni e le attività culturali deve essere

accolto e per l'effetto, in riforma della sentenza di primo grado, deve essere respinto il ricorso di primo grado proposto dall'ingegner Alessandro Mosconi e dall'Ordine degli ingegneri di Verona e provincia e recante il n. 1994/2001.

8. Per le medesime ragioni il ricorso in appello n. 2527/2009 proposto dagli Ordini degli ingegneri delle province di Venezia, Padova, Treviso, Vicenza, Verona, Rovigo e Belluno, deve essere respinto, con conseguente conferma della sentenza del T.A.R. n. 3651/2008 la quale ha sancito la legittimità degli atti e delle determinazioni amministrative le quali avevano escluso gli ingegneri dall'affidamento del servizio di direzione dei lavori e di coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione dei lavori di restauro e di recuperi funzionale di un immobile di interesse storico e artistico.

8.1. Per quanto riguarda, in particolare, il ricorso in appello n. 2527/2009 il Collegio deve ora esaminare i motivi di appello *ulteriori e diversi* rispetto a quelli inerenti la portata applicativa del più volte richiamato articolo 52 del R.D. 2537 del 1925.

8.1.1. In primo luogo si osserva che non può essere accolto il motivo di appello con cui (reiterando un analogo motivo di doglianza già articolato in primo grado e disatteso dal T.A.R.) si è osservato che i servizi messi a gara con gli atti impugnati in primo grado non rientrano a pieno titolo nell'ambito di quelli per i quali opera la riserva parziale in favore degli architetti di cui al medesimo articolo 52, avendo essi ad oggetto 'la parte tecnica' delle lavorazioni (la quale, ai sensi del medesimo articolo 52, può essere demandata tanto all'architetto, quanto all'ingegnere).

Il motivo in questione non può essere condiviso, dovendo – al contrario – trovare puntuale conferma *in parte qua* la sentenza appellata, la quale

ha affermato che l'attività di direzione dei lavori per il restauro di Palazzo Contarini del Bovolo in Venezia – San Marco 4299 implica con ogni evidenza scelte connesse *“al restauro, al risanamento e al recupero funzionale dell'immobile, per la cui attuazione ottimale è conferente l'intervento dell'architetto in ragione dell'indubbia preminenza della sua professionalità nell'ambito delle belle arti, nel mentre risultano - con altrettanta evidenza – del tutto residuali le ulteriori lavorazioni strutturali ed impiantistiche rientranti nell'edilizia civile propriamente intesa”*.

Al riguardo si osserva che, anche a voler enfatizzare la previsione di cui all'ultima parte del secondo comma dell'articolo 52, cit. (secondo cui la parte tecnica delle opere di edilizia civile che presentano rilevante carattere artistico e il restauro e ripristino degli edifici di interesse storico e artistico *“ne può essere compiuta tanto dall'architetto quanto dall'ingegnere”*), non può ritenersi che le attività relative al servizio di direzione dei lavori e di coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione dei lavori all'origine dei fatti di causa possano farsi rientrare fra quelle relative alla sola 'parte tecnica'.

Al riguardo si osserva che, secondo un condiviso orientamento, la parziale riserva di cui al più volte richiamato articolo 52 non riguarda la totalità degli interventi concernenti immobili di interesse storico e artistico, ma inerisce alle sole parti di intervento di edilizia civile che implicino scelte culturali connesse alla maggiore preparazione accademica conseguita dagli architetti nell'ambito delle attività di restauro e risanamento di tale particolarissima tipologia di immobili (si richiama ancora una volta, al riguardo, la sentenza di questo Consiglio n. 5239 del 2006).

Tuttavia (e si tratta di una notazione dirimente ai fini della presente decisione) non può negarsi che la richiamata riserva operasse in

relazione alle attività all'origine di fatti di causa, il cui contenuto essenziale e certamente prevalente riguardava – appunto - scelte connesse al restauro, al risanamento e al recupero funzionale di un immobile sottoposto a vincolo storico-artistico, sì da giustificare certamente sotto il profilo sistematico e funzionale la richiamata riserva. Non può, pertanto, essere condivisa la tesi degli Ordini appellanti secondo cui l'attività di direzione dei lavori nel caso di specie potesse essere ricondotta alle attività di mero rilievo tecnico, in quanto tali esercitabili anche dai professionisti ingegneri.

Né può essere condiviso l'argomento secondo cui, a ben vedere, l'attività di direzione dei lavori coinciderebbe *ex se* con la nozione di 'parte tecnica' delle attività e delle lavorazioni, atteso che *i)* di tale coincidenza non è traccia alcuna nell'ambito della normativa di riferimento; *ii)* laddove si accedesse a tale opzione interpretativa, di fatto, si priverebbe di senso compiuto la stessa individuazione di una 'parte tecnica' (intesa quale componente di una più ampia serie di attività) facendola coincidere, di fatto, con il più ampio e onnicomprensivo novero delle attività relative alla direzione dei lavori.

Ma la sentenza in epigrafe è altresì meritevole di conferma laddove ha osservato che gli atti della *lex specialis* impugnati in primo grado, lungi dall'aver irragionevolmente compresso le prerogative dei professionisti ingegneri, ne hanno – al contrario – tenuto in adeguata considerazione le peculiarità.

Ciò, in quanto la medesima *lex specialis* ha previsto l'istituzione di un organo collegiale di direzione dei lavori composto – fra gli altri – da un direttore operativo per gli impianti (ruolo, questo, che avrebbe certamente potuto essere ricoperto da un ingegnere), da un direttore operativo per le strutture e da un direttore operativo restauratore di

beni culturali.

8.1.2. Neppure può essere condiviso il secondo motivo di appello, con il quale (reiterando un analogo motivo di doglianza già articolato in primo grado e disatteso dal T.A.R.) si è lamentata la contraddittorietà intrinseca che sussisterebbe fra:

- (da un lato), gli atti impugnati in primo grado, con cui sono state precluse agli ingegneri le attività di direzione dei lavori e coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione dei richiamati lavori di restauro e recupero funzionale e
- (dall'altro) un diverso bando di gara, indetto dalla medesima amministrazione e relativo al medesimo immobile vincolato, con cui è stata – al contrario – consentita agli ingegneri la partecipazione (insieme agli architetti) alla gara avente ad oggetto la progettazione esecutiva dei lavori.

Al riguardo giova premettere (e si tratta di notazione dirimente ai fini del decidere) che, quand'anche il richiamato profilo di contraddittorietà fosse in concreto sussistente, ciò non sortirebbe l'effetto di consentire agli ingegneri la partecipazione alla gara per l'affidamento del servizio di direzione dei lavori e di coordinamento della sicurezza (si tratta di attività che, per le ragioni dinanzi richiamate, sono state legittimamente precluse agli ingegneri in coerente applicazione dell'articolo 52 del R.D. 2537 del 1925).

Al contrario, l'eventuale accoglimento del richiamato motivo potrebbe al più sortire l'unico effetto di palesare l'illegittimità delle determinazioni con cui l'amministrazione ha ammesso gli ingegneri a partecipare alla gara avente ad oggetto la progettazione esecutiva dei lavori.

Il che palesa altresì rilevanti dubbi in ordine alla sussistenza di un

effettivo interesse in capo agli Ordini professionali appellanti alla proposizione del motivo di appello in esame.

Ma, anche a prescindere da tale assorbente rilievo, si osserva che la sentenza in epigrafe risulta comunque meritevole di conferma laddove ha osservato che, nel caso in esame, le scelte anche di dettaglio relative agli interventi di restauro, risanamento e recupero funzionale dell'immobile erano state effettuate in sede di stesura del progetto definitivo (progetto, quest'ultimo, che era stato peraltro approvato dalla competente Soprintendenza per i Beni architettonici e dalla Commissione per la salvaguardia di Venezia).

Ne consegue che – come condivisibilmente osservato dai primi Giudici – la stesura del progetto definitivo coincideva di fatto, nel caso in esame, con la mera ingegnerizzazione del progetto definitivo, in tal modo giustificando che la relativa attività potesse essere demandata anche ad ingegneri, senza contrasto alcuno con la previsione di cui all'articolo 52 del più volte richiamato R.D. n. 2537 del 1925.

Né può essere condiviso l'ulteriore motivo al riguardo profuso dagli Ordini appellanti (motivo che risulta basato su una sorte di argomento *a fortiori*, in base al quale: *i*) se viene legittimamente demandata agli ingegneri un'attività puramente tecnica quale quella propria della progettazione esecutiva, *ii*) a maggior ragione non potrà essere negata agli ingegneri l'effettuazione di un'attività – quella di direzione dei lavori – “*più tecnica rispetto alla progettazione vera e propria*” – pag. 19 dell'atto di appello -).

E' evidente al riguardo che l'argomento in questione si fonda sull'assiomatica affermazione secondo cui, appunto, l'attività di direzione dei lavori risulterebbe “*più tecnica*” rispetto a quella di mera progettazione ed ingegnerizzazione. Si tratta di un'affermazione il cui

carattere indimostrato non può evidentemente essere assunto a parametro di giudizio.

8.1.3. Infine, non può trovare accoglimento il terzo motivo di appello, con il quale (reiterando ancora una volta un motivo di doglianza già articolato in primo grado e disatteso dal T.A.R.) si è lamentata l'illegittimità della scelta di riservare agli architetti anche il ruolo di coordinatore della sicurezza in fase di esecuzione.

Secondo gli Ordini appellanti, la sentenza in epigrafe si sarebbe inammissibilmente limitata a motivare la reiezione in parte qua del ricorso sulla base dell'articolo 127 del d.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554 (il quale al comma 1, primo periodo, stabilisce che *“le funzioni del coordinatore per l'esecuzione dei lavori previsti dalla vigente normativa sulla sicurezza nei cantieri sono svolte dal direttore dei lavori?”*).

Tuttavia, i primi Giudici avrebbero omesso di tenere in considerazione la previsione di cui all'articolo 10 della legge 14 agosto 1996, n. 494 il quale ammette *–inter alios–* gli ingegneri a svolgere i compiti tipici del coordinatore per l'esecuzione dei lavori.

Il motivo in esame non può trovare accoglimento in considerazione dell'evidente carattere di specialità che caratterizza la previsione di cui all'articolo 127 del d.P.R. 554 del 1999 (ora: articolo 152 del d.P.R. 207 del 2010) rispetto all'articolo 10 del decreto legislativo 494 del 1996.

Ed infatti, premesso che la vicenda di causa resta governata dalle pregresse disposizioni di cui al richiamato articolo 127, cit., è pacifico che tale disposizione imponesse la coincidenza soggettiva fra il direttore dei lavori e il coordinatore per l'esecuzione dei lavori (fatta salva l'ipotesi in cui il direttore dei lavori designato fosse privo dei requisiti previsti per svolgere altresì i compiti tipici del coordinatore per l'esecuzione dei lavori – ma sul punto non è stata sollevata

contestazione alcuna in corso di causa -).

Tuttavia, nelle ipotesi in cui (come nel caso di specie e per le ragioni dinanzi esaminate) i compiti di direttore dei lavori fossero riservate a un professionista architetto, del tutto legittimamente l'amministrazione aggiudicatrice avrebbe potuto (*rectius*: dovuto) riservare a quest'ultimo anche le funzioni di coordinatore per l'esecuzione dei lavori (*scil*: sempre che il professionista in questione fosse altresì munito dei prescritti requisiti).

Anche sotto questo aspetti, quindi, il ricorso in appello n. 2527/2009 deve essere respinto.

9. Conclusivamente, il ricorso in appello n. 6736/2008 proposto dal Ministero per i beni e le attività culturali deve essere accolto e per l'effetto, in riforma della sentenza di primo grado, deve essere respinto il ricorso di primo grado proposto dall'ingegner Alessandro Mosconi e dall'Ordine degli ingegneri di Verona e provincia e recante il n. 1994/2001.

Per le medesime ragioni il ricorso in appello n. 2527/2009 proposto dagli Ordini degli ingegneri delle province di Venezia, Padova, Treviso, Vicenza, Verona, Rovigo e Belluno, deve essere respinto.

Il Collegio ritiene che sussistano giusti motivi per disporre la compensazione delle spese di lite fra le parti, anche in considerazione della complessità e parziale novità delle questioni coinvolte dalla presente decisione.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sugli appelli, come in epigrafe proposti, previa riunione, così decide:

accoglie il ricorso in appello n. 6736/2008 e per l'effetto, in riforma della

sentenza di primo grado, respinge il ricorso di primo grado proposto dall'ingegner Alessandro Mosconi e dall'Ordine degli ingegneri di Verona e provincia e recante il n. 1994/2001;

respinge il ricorso in appello n. 2527/2009 proposto dagli Ordini degli ingegneri delle province di Venezia, Padova, Treviso, Vicenza, Verona, Rovigo e Belluno.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 3 dicembre 2013 con l'intervento dei magistrati:

Stefano Baccarini, Presidente

Claudio Contessa, Consigliere, Estensore

Gabriella De Michele, Consigliere

Roberta Vigotti, Consigliere

Andrea Pannone, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

**DEPOSITATA IN SEGRETERIA**

**Il 09/01/2014**

**IL SEGRETARIO**

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

5/02/2014

**CONSIDERAZIONI SULLA SENTENZA DEL CONSIGLIO DI STATO DEL 9.1.2014, N. 21 E SULLE POSSIBILI INIZIATIVE DA INTRAPRENDERE**

1. Si osserva, in primo luogo, che la sentenza n. 21/2014 è contraddittoria rispetto all'ordinanza di rinvio alla Corte di giustizia del 27.1.2012, n. 386. La composizione del Collegio che ha adottato l'ordinanza, peraltro, era completamente diversa da quella che ha deciso la causa.

Afferma, al punto 8, l'ordinanza: *“Anticipando quanto sarà detto oltre, la perimetrazione di un'area professionale riservata agli architetti può risultare giustificata, limitatamente agli interventi che riguardano gli immobili culturali, solo ove risulti indistintamente applicabile, in conformità al diritto europeo, anche in confronto dei professionisti provenienti da altri Paesi membri, benché titolari di titoli che danno genericamente accesso alla professione di architetto secondo le disposizioni transitorie della richiamata direttiva. Se così non fosse la direttiva comunitaria sembrerebbe effettivamente porre, all'interno dell'ordinamento italiano, un problema di cosiddetta discriminazione alla rovescia, come d'altra parte sembra prospettare la Corte di Giustizia nella richiamata ordinanza [Mosconi, ordinanza del 5.4.2004], sia pur in termini dubitativi trattandosi di questione esorbitante dal proprio ambito cognitorio e correttamente riservata al giudice nazionale. Ammettere gli ingegneri migranti provenienti da Paesi membri diversi dall'Italia a prestare la loro opera professionale in relazione agli interventi sugli immobili culturali senza ammettere allo stesso modo gli ingegneri italiani sarebbe contrario ai principi di diritto interno più volte ribaditi anche nella giurisprudenza costituzionale (per tutte, Corte Costituzionale 30 dicembre 1997 n. 443)”* (grassetto aggiunto).

2. Proprio alla luce di tale rilievo, la Corte di giustizia, 21.2.1013 (sentenza pronunciata a seguito del rinvio pregiudiziale disposto con l'ordinanza n. 386/12 cit.) precisa al punto 30: *“Il Consiglio di Stato afferma che sarebbe contrario ai principi di diritto nazionale, confermati dalla giurisprudenza costituzionale, autorizzare gli ingegneri civili che hanno conseguito i loro titoli in Stati membri diversi dalla Repubblica italiana a prestare in quest'ultimo Stato membro la loro attività professionale nell'ambito di interventi sugli immobili di interesse culturale senza autorizzare allo stesso modo gli ingegneri civili che hanno conseguito i loro titoli in Italia”* (grassetto aggiunto). Tale affermazione è coerente con quanto prospettato in causa, e da noi sempre sostenuto: ma la sentenza del CdS è di segno contrario.

La Corte di giustizia assume dunque come presupposto (questione preliminare relativa alla propria competenza, punto 34 sentenza) che *“dalla domanda di pronuncia pregiudiziale emerge che il giudice del rinvio ritiene contrario ai principi di diritto nazionale, confermati dalla giurisprudenza costituzionale, consentire una discriminazione alla rovescia autorizzando gli ingegneri civili che hanno ottenuto i loro titoli in Stati membri diversi dalla Repubblica italiana, e non gli ingegneri civili che hanno ottenuto i loro titoli in Italia, ad esercitare in quest’ultimo Stato membro attività riguardanti immobili di interesse culturale”* (grassetto aggiunto).

3. Al quesito specifico prospettato dal Consiglio di Stato, cioè se si possano imporre in Italia, agli architetti migranti, prove e competenze aggiuntive rispetto a quelle previste dalla direttiva quando si tratti di eseguire interventi su beni immobili di interesse artistico, la Corte di giustizia risponde negativamente, sulla base dei seguenti tre argomenti.

3.1. Riconoscere allo Stato membro ospitante una siffatta facoltà (cioè subordinare l’esercizio delle attività aventi ad oggetto immobili di interesse artistico alla **verifica delle qualifiche degli interessati** in questo settore (punto 43 della sentenza, ove si esprime netto dissenso rispetto alla tesi difesa dal Consiglio Nazionale degli architetti) *“equivarrebbe a consentirgli di richiedere prove aggiuntive, il che pregiudicherebbe il riconoscimento automatico dei diplomi e sarebbe pertanto, come affermato dalla Corte”* (in altra sentenza, 24.5.2007, *Commissione c. Portogallo*, causa C-43/06, *Racc. p. I-00073*, punto 28), *“contrario alla direttiva 85/384”* (punto 44; grassetto aggiunto).

3.2. Quando un’attività è abitualmente svolta da architetti titolari di un diploma rilasciato dallo Stato membro ospitante, *“un architetto migrante titolare di un diploma, certificato o altro titolo ricompreso nella sfera di applicazione della direttiva deve poter parimenti accedere a tale attività, ancorché i suoi diplomi, certificati o altri titoli non implicino necessariamente un’equivalenza sostanziale con riguardo alla formazione conseguita”* (punto 45; grassetto aggiunto).

3.3. L’accesso *“alle attività previste all’articolo 52, secondo comma, del regio decreto n. 2537/25, vale a dire alle attività riguardanti immobili di interesse artistico, non può essere negato alle persone in possesso di un diploma di ingegnere civile o di un titolo analogo rilasciato in uno Stato membro diverso dalla Repubblica italiana, qualora tale titolo sia menzionato nell’elenco redatto ai sensi dell’articolo 7 della direttiva 85/384 o in quello di cui all’articolo 11 di detta direttiva”* (punto 51; grassetto aggiunto).

4. Afferma invece il CdS, punto 6.1.1. (*in fine*), che “è **del tutto determinante osservare che (contrariamente a quanto affermato nell’impugnata sentenza n. 3630/2007 e a quanto sembrano sostenere gli Ordini degli ingegneri appellanti nel ricorso n. 2527/2009) non tutti i diplomi, certificati e altri titoli di ingegnere civile rilasciati da altri Paesi dell’UE consentono l’indifferenziato svolgimento di tutte le attività proprie della professione di architetto**” (grassetto aggiunto).

5. Così motivando, il CdS compie, quindi, una valutazione di merito, **non consentita**, “del contenuto minimo” dei “percorsi formativi nazionali” al fine di giustificare la riserva espressa dall’art. 52 r.d., in virtù di una competenza demandata in via esclusiva al giudice del rinvio. Salvo con ciò travisare, ovvero travolgere, il principio di diritto affermato dalla Corte di giustizia, le cui sentenze pregiudiziali hanno valore di **giudicato** nel nostro ordinamento.

Il giudice nazionale **deve**, infatti, applicare la sentenza della Corte di giustizia al caso concreto; **non può** interpretarla adattandola al caso concreto, né può scendere all’esame dei presupposti della direttiva, interpretandola in modo diverso dall’interpretazione fornita dal giudice UE che, in via esclusiva, è legittimato ad interpretare il diritto UE.

6. Il CdS invoca l’art. 3 della direttiva, che prevede il c.d. contenuto minimo di formazione, per affermare che gli ingegneri civili italiani non possono “*vantare un percorso formativo adeguatamente finalizzato all’esecuzione delle attività della professione di architetto*” e, quindi, non rispettano le condizioni previste dall’art. 3 (cfr. punto 6.2. sentenza CdS).

La direttiva, tuttavia, prevede che il titolo di ingegnere in ingegneria civile italiano di cui all’art.11 rispetta le condizioni di cui all’art. 3. L’esame di merito del c.d. contenuto minimo (effettuato “a monte” della qualifica formale, e quindi con riguardo proprio ai requisiti sostanziali), è già stato compiuto dall’unica autorità competente a farlo: il legislatore dell’Unione europea al momento dell’adozione della direttiva, senza che il nostro Paese abbia espresso una riserva , o meglio, voluto esprimere dissenso, anche parziale, su norme ovvero su equivalenza di qualifiche. Anzi, è **proprio l’Italia** che comunicando il titolo dell’ingegnere in ingegneria civile ai sensi dell’art. 11 **ha confermato** che il medesimo rispetti quelle condizioni.

7. Il CdS privilegia le “*soluzioni sostanzialmente condivise circa l’insussistenza di profili di incompatibilità con i pertinenti dettami del diritto dell’Unione europea*” (punto 4 sentenza) ricordando in proposito, fra i molti precedenti, le sentenze, della stessa VI sezione, n. 2776/2006, n. 5239/2006; n. 6434/2006. Ma completamente “svalutando” il successivo

intervento della Corte di giustizia (la sentenza 21.2.2013, pronunciata nel nostro giudizio), peraltro provocato dalla stessa sezione VI (ordin. 386/2012 cit.). Non v'è dubbio che detta sezione (almeno nella composizione del 2012, completamente diversa, come si è detto, da quella che ha deciso la causa) nutrisse dubbi circa l'orientamento espresso alcuni anni prima, precisamente nel 2006, dalla medesima sezione.

Questa “svalutazione” della sentenza della Corte di giustizia si trasforma, tuttavia, in violazione della sentenza e, quindi, del diritto UE, con le conseguenze che ne derivano in ordine alle iniziative che possono essere assunte (di cui si dirà oltre).

8. Preme, qui, sottolineare, quanto alle motivazioni della sentenza relative all'esclusione di qualunque discriminazione nei confronti degli ingegneri italiani, quanto segue.

8.1. In primo luogo, la “svalutazione” della sentenza della Corte di giustizia e la rivendicazione dell'esame di merito circa il contenuto delle qualifiche previste dalla direttiva, violando quel principio del mutuo riconoscimento che è posto alla base della direttiva e che ha portato al risultato accettato da tutti gli Stati membri (equivalenza fra le qualifiche indicate dai singoli Stati, accettata, reciprocamente, da ogni Stato) emerge anche in altro passaggio della sentenza (6.1.2), confermando il convincimento a favore del **precedente** orientamento del CdS. Afferma, precisamente, la sentenza, richiamando i requisiti previsti dalla direttiva, di ritenere “*congrua e non irragionevole la parziale riserva di cui all'art. 52 del R.D. 2537 del 1925*”, e in tal senso è, proprio, “*il consolidato orientamento di questo Consiglio*” (quello espresso nelle citate sentenze del 2006).

8.2. In secondo luogo, la riserva di cui “si appropria” il CdS viene giustificata ritenendo che la discriminazione alla rovescia non sussiste. La nostra tesi, ma *in primis* quella della Corte di giustizia (come si è prima detto), è diversa.

Ritiene il CdS, punto 6.2.: “*anche ad ammettere che un professionista non italiano con il titolo professionale di ingegnere sia legittimato sulla base della normativa del Paese di origine o di provenienza a svolgere attività rientranti fra quelle esercitate abitualmente col titolo professionale di architetto, ciò non è sufficiente a determinare ex se una discriminazione 'alla rovescia' in danno dell'ingegnere civile italiano. Ed infatti, sulla base della direttiva 85/384/CEE, l'esercizio di tali attività sarà possibile (non sulla base del mero possesso del titolo di ingegnere nel Paese di origine o di provenienza, bensì) in quanto tale professionista non italiano avrà seguito un percorso formativo adeguato ai fini dell'esercizio delle attività abitualmente esercitate con il titolo professionale di architetto*”. **Concludendo:** “*non è possibile affermare che il sistema normativo nazionale di parziale riserva in favore degli*

*architetti delle attività previste dall'articolo 52 del R.D. 2537 del 1925 sia idoneo a sortire in danno degli ingegneri italiani l'effetto di 'discriminazione alla rovescia' richiamato dalla sentenza del T.A.R. del Veneto n. 3630/2007 e la cui sussistenza in concreto la stessa Corte di giustizia ha demandato alla verifica in sede giudiziale da parte di questo Giudice del rinvio, trattandosi pur sempre — secondo quanto statuito dalla medesima Corte — di controversia nell'ambito della quale vengono pacificamente in rilievo situazioni puramente interne' (in tal senso: CGCE, sentenza in causa C-111/12, cit. **punto 34**)” (grassetto aggiunto).*

Il CdS **omette** di tenere in dovuto conto quanto la Corte di giustizia, poco oltre (al **punto 35**) sottolinea, e cioè che “**tuttavia**, anche in una simile situazione, la Corte può procedere all'interpretazione richiesta nell'ipotesi in cui il diritto nazionale imponga al giudice del rinvio, in procedimenti come quello principale, di riconoscere ad un cittadino nazionale gli stessi diritti di cui il cittadino di un altro Stato membro, nella stessa situazione, beneficerebbe in forza del diritto dell'Unione”. E che il diritto nazionale imponga il riconoscimento di tali diritti, vietando le discriminazioni a rovescio, lo afferma chiaramente l'art. 53 legge 234/12 (di cui si dirà poco oltre). La discriminazione a rovescio esiste, salvo la verifica in concreto da parte del giudice nazionale, ma nei limiti ( pur sempre ) del diritto UE : norme, principi, giurisprudenza della Corte di giustizia.

**8.3.** In terzo luogo, la discriminazione all'inverso viene esclusa dal CdS anche con riguardo al sistema transitorio e derogatorio di cui agli articoli 10 e 11 della direttiva (punto 6.3. della sentenza), compiendo una disamina, sempre **nel merito** delle qualifiche previste dalla direttiva. Afferma il CdS (punto 6.3.1): “*che, esaminando gli 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, di eccezioni talmente puntuali e limitate da non poter essere assunte (nella richiamata ottica di carattere sostanzialistico) 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'.*

Il CdS, con tali affermazioni, **si sostituisce** addirittura al legislatore UE, introducendo nella direttiva delle distinzioni che neppure gli Stati membri, tanto meno la Commissione europea, proposero di introdurre. Il risultato che il CdS intende perseguire è l'esclusione della discriminazione all'inverso nei confronti dell'ingegnere italiano. Oltre a "manipolare" la norma UE, commettendo una manifesta e grave violazione del diritto UE, il CdS addirittura prospetta un trattamento privilegiato dell'ingegnere italiano (punto 6.3.1.). Afferma il CdS che "*paradossalmente*" (*rectius* apoditticamente) "*esaminando gli 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 di una professione 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*".

Il CdS sembra proprio non tenere conto del principio affermato dalla Corte di giustizia, anche nel chiaro dispositivo della sentenza del 21.2.2013: gli artt. 10 e 11 **ostano, afferma la Corte**, ad una normativa nazionale quale quella disposta dall'art. 52 r.d. 2537/25 (punto 52 sentenza 21.2.2013). Afferma viceversa il CdS (punto 6.3.1.) che "*anche a voler ammettere (il che — per le ragioni appena esaminate — non è) che la disciplina transitoria e derogatoria di cui ai richiamati articoli 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 si individuerebbero ragioni sufficienti per ritenere la sussistenza di un'ipotesi di 'reverse discrimination' in danno degli ingegneri italiani, sì da indurre alla generalizzata disapplicazione della previsione di cui all'articolo 52 del R.D. 2537 del 1925*". L'affermazione circa la riserva è, come si vede, ripetuta, anche se si ammettesse che in "talune" (quali?) ipotesi, per un numero limitato (quanti?) di ingegneri di altri Paesi UE si possa verificare un trattamento

privilegiato, a danno degli ingegneri italiani. Ma sarebbe ... una discriminazione limitata, di cui l'ingegnere italiano, come pure l'ingegnere di un Paese "non privilegiato" non potrebbe lamentarsi. L'applicazione della sentenza al caso concreto, da parte del giudice nazionale, non consente l'esercizio di un potere discrezionale così ampio e, soprattutto, creativo.

8.4. Infine, si osserva che un ragionamento analogo viene svolto (punto 6.3.2. della sentenza) con riferimento al sistema "a regime" delineato dall'art. 7 della direttiva.

L'ingegnere di altro Paese UE, ai sensi dell'art. 3, combinato con l'art. 7 della direttiva, avrebbe conseguito, secondo il CdS, un titolo che presuppone una formazione di contenuto minimo qualificante per compiere le attività di cui all'art. 52 r.d., assente invece nella formazione dell'ingegnere italiano, che dunque non subirebbe alcuna discriminazione. Con "buona pace" del *dictum* della Corte di giustizia (il diritto UE **osta**, come si è detto) circa il contrasto delle norme nazionali in questione con quelle di diritto UE.

9. **Le iniziative che si ritiene possano essere adottate** sono le seguenti (escludendo un ricorso per revocazione della sentenza, trattandosi di un mezzo con assai scarsa possibilità di successo).

9.1. **Esposto-denuncia** alla Commissione perché il CdS non si è conformato e non ha applicato la sentenza della Corte di giustizia, violando gli obblighi di cui all'art. 267 TFUE e dell'art. 288 TFUE (quanto ai contenuti della direttiva 85/384), oltre che gli obblighi di carattere generale sull'esercizio della giurisdizione da parte dei giudici nazionali e sul rispetto del principio di leale cooperazione (art. 19, par. 1 e art. 4, par. 3 TUE). Si inviterebbe la Commissione ad avviare, al più presto, nei confronti del Governo italiano, una procedura di infrazione del diritto UE (*ex art. 258 ss. TFUE*).

9.2. **Ricorso per Cassazione** (entro sei mesi dalla data di pubblicazione della sentenza del CdS), censurando l'ineffettività nell'uso della giurisdizione da parte del Giudice amministrativo alla stregua della **pronuncia della Cassazione, SU n. 30254/08**, che si esprime in questi termini.

"Ai fini dell'individuazione dei limiti esterni della giurisdizione amministrativa, che tradizionalmente delimitano il sindacato consentito alle sez. un. sulle decisioni del Consiglio di Stato che quei limiti travalichino, si deve tenere conto **dell'evoluzione del concetto di giurisdizione - dovuta a molteplici fattori**: il ruolo centrale della giurisdizione nel rendere effettivo il **primato del diritto comunitario**; il **canone dell'effettività** della tutela giurisdizionale; il **principio di unità funzionale della giurisdizione** nella interpretazione del

sistema ad opera della giurisprudenza e della dottrina, tenuto conto dell'ampliarsi delle fattispecie di giurisdizione esclusiva; **il rilievo costituzionale del principio del giusto processo**, ecc. - e della conseguente mutazione del giudizio sulla giurisdizione rimesso alle sez. un., non più riconducibile ad un giudizio di pura qualificazione della situazione soggettiva dedotta, alla stregua del diritto oggettivo, né rivolto al semplice accertamento del potere di conoscere date controversie attribuito ai diversi ordini di giudici di cui l'ordinamento è dotato, **ma nel senso di tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi, che comprende, dunque, le diverse tutele che l'ordinamento assegna a quei giudici per assicurare l'effettività dell'ordinamento.** Infatti è **norma sulla giurisdizione** non solo quella che individua i presupposti dell'attribuzione del potere giurisdizionale, **ma anche quella che dà contenuto a quel potere stabilendo le forme di tutela attraverso le quali esso si estrinseca.** Pertanto, rientra nello schema logico del sindacato per motivi inerenti alla giurisdizione l'operazione che consiste nell'interpretare la norma attributiva di tutela, **onde verificare se il giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 111, comma 8, cost., la eroghi concretamente e nel vincolarlo ad esercitare la giurisdizione rispettandone il contenuto essenziale,** così esercitando il sindacato per violazione di legge che la S.C. può compiere anche sulle sentenze del giudice amministrativo”.

Si tratta di una pronuncia che consente di sindacare le pronunce del Consiglio di Stato allorquando le medesime risultino **ineffettive**, nel senso che **non consentono un'adeguata tutela** della posizione giuridica azionata davanti allo stesso G.A.

I parametri, come si è visto, sono molteplici. In primo luogo

- a) **il primato del diritto comunitario.** In questa nozione non possono non ricomprendersi, da un lato, la violazione del diritto comunitario *tout court* (nel caso di specie, la violazione della Direttiva architetti, interpretata “*ad usum delphini*” dal CdS); dall'altro lato, più specificatamente degli obblighi derivanti dall'art. 267 TFUE, in particolare quello incombente sul Giudice di rinvio di adeguarsi al principio di diritto stabilito peraltro con efficacia *erga omnes* dalla Corte di giustizia. In secondo luogo
- b) **il principio di effettività e del giusto processo.** Nel caso di specie, l'aver il CdS sostanzialmente tradito il pronunciamento della Corte di giustizia si riverbera, di fatto, in una mancanza di tutela della posizione del Mosconi (e di tutti gli ingegneri italiani) davanti al giudice amministrativo il quale si vedrebbe costretto ad azionare un rimedio quale quello individuato nelle sentenze della Corte di giustizia (*Köbler e Traghetti del*

*Mediterraneo*), di cui si dirà poco oltre, per vedere riconosciuto un suo diritto al risarcimento del danno subito per violazione del diritto dell'Unione europea.

- c) Appare, poi, particolarmente grave che il giudice amministrativo abbia disconosciuto la **tutela garantita dall'art. 53, legge 234/2012**, avente natura sostanzialmente costituzionale, peraltro, "giocando" su una pronuncia della Corte dalla quale si ricavava che non solo lo stesso CdS ma anche la Commissione riteneva che vi fosse discriminazione al rovescio (di tutto questo non vi è alcuna traccia nella pronuncia del CdS che, contraddittoriamente, non spende alcuna parola sul punto);
- d) Il superamento dei limiti esterni della propria giurisdizione è particolarmente evidente laddove la Corte, in violazione del primato del diritto dell'Unione, e degli obblighi nascenti dagli artt. 267 e 288 TFUE, si permette, sostanzialmente, di non tenere conto, nell'interpretazione e applicazione della Direttiva architetti, di quanto espresso dalla Corte in modo vincolante (cfr. *ex multis*, Corte cost., n. 113/85).
- e) Sembra utile, infine, ricordare che proprio in virtù della giurisprudenza sulla responsabilità dello Stato, la Corte di giustizia ha affermato quanto segue circa gli elementi che definiscono la violazione del diritto UE e la responsabilità: *"Fra tali elementi compaiono in particolare il grado di chiarezza e di precisione della norma violata, il carattere intenzionale della violazione, la scusabilità o l'inescusabilità dell'errore di diritto, la posizione adottata eventualmente da un'istituzione comunitaria nonché la mancata osservanza, da parte dell'organo giurisdizionale di cui trattasi, del suo obbligo di rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 234, terzo comma, CE.*

*In ogni caso, una violazione del diritto comunitario è sufficientemente caratterizzata allorché la decisione di cui trattasi è intervenuta ignorando manifestamente la giurisprudenza della Corte in questa materia (v., in tal senso, sentenza Brasserie du pêcheur e Factortame, cit., punto 57)"; (cfr. la sentenza 30.9.2003, causa C-224/01, Köbler, Racc. p. I-10239, punti 56-57; grassetto aggiunto).*

Va da sé che la gravità della violazione è ancor più manifesta ove, come nel caso che ci riguarda, il giudice nazionale (nella specie il CdS) ha **ignorato** la giurisprudenza della Corte espressamente rivolta a lui stesso (in quanto giudice *a quo*).

**9.3. Azione di responsabilità.** Considerati i precedenti rappresentati dalle sentenze della Corte di giustizia circa la responsabilità dello Stato (precisamente, dei suoi giudici) per violazione del diritto UE, nella specie da parte di giudice di ultimo grado, si potrebbe

promuovere una causa di risarcimento del danno avanti al giudice ordinario per **violazione manifesta del diritto comunitario** *ex parte judicis* (cfr. le sentenze della Corte di giustizia Köbler, cit., 9.12.2003, causa C-129/00, *Commissione c. Italia*, Racc. p. I-14637; 13.6.2006, causa C-173/03, *Traghetti del Mediterraneo*, Racc. p. I-5177; 24.11.2011, causa C-379/10, *Commissione europea c. Repubblica Italiana*, Racc. p. I -00180).

Si osserva, infine, che l’iniziativa della “procedura per infrazione” non esclude, certamente, le altre. Non è neppure escluso che in altri procedimenti pendenti avanti al giudice amministrativo si possano svolgere rilievi critici sulla sentenza n. 21/14, chiedendo al giudice una pronuncia di segno opposto.