

Pubblicato il 02/03/2022

N. 01492/2022REG.PROV.COLL.

N. 06926/2021 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 Settima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6926 del 2021, proposto dai sigg.ri

Domenico Carnevale, Giovanni De Santo, Andrea Maugeri, Giuseppe Riccetti, Lorenzo Sirimarco, Valerio Sposato, Rodolfo Tucci, rappresentati e difesi dagli avv.ti Giuseppe D'Amico ed Angelo Mastrandrea e con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Jacopo Polinari, in Roma, via Vittoria Colonna, n. 40

contro

Collegio Geometri e Geometri Laureati della Provincia di Messina, non costituito in giudizio Ministero dell'Istruzione e Ministero della Giustizia, in persona dei Ministri *pro tempore, ex lege* rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato e domiciliati presso gli Uffici della stessa, in Roma, via dei Portoghesi, n. 12

nei confronti

Consiglio Nazionale dei Periti Industriali e dei Periti Industriali Laureati, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Guerino Ferri e con domicilio digitale come da *P.E.C.* da Registri di Giustizia

Ordine dei Periti Industriali e Periti Industriali Laureati della Provincia di Messina e Ordine dei Periti Industriali e dei Periti Industriali Laureati della Provincia di Reggio Calabria, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dagli avv.ti Giuseppe D'Amico ed Angelo Mastrandrea e con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Jacopo Polinari, in Roma, via Vittoria Colonna, n. 40

Ordine dei Periti Industriali e dei Periti Industriali Laureati della Provincia di Cosenza, non costituito in giudizio

Ordine dei Periti Industriali e dei Periti Industriali Laureati della Provincia di Vibo Valentia, non costituito in giudizio

Ordine dei Periti Industriali e dei Periti Industriali Laureati della Provincia di Catanzaro, non costituito in giudizio

per l'annullamento e/o la riforma,

previa adozione di idonee misure cautelari,

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria – Reggio Calabria, Sez. I, n.

221/2021 del 29 marzo 2021, resa tra le parti, con cui è stato accolto il ricorso R.G. n. 149/2020 proposto dal Collegio Geometri e Geometri Laureati della Provincia di Messina avverso l'elenco dei candidati che hanno conseguito l'abilitazione all'esercizio della libera professione di Perito Industriale, emanato nell'ambito dell'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio della libera professione di Perito Industriale e Perito Industriale Laureato, sessione 2019, dalla Commissione n. 2 – Collegio Provincia di Reggio Calabria – Messina – Crotone – Cosenza – Catanzaro, insediata presso l'Istituto Tecnico Industriale Statale “*Pannella-Vallauri*” di Reggio Calabria, nonché di ogni ulteriore provvedimento, nota o verbale della Commissione e/o del Collegio Provinciale o Territoriale dei Periti recante l'ammissione al suddetto esame, o a talune fasi dello stesso, di soggetti in possesso del diploma conseguito con il vecchio ordinamento presso l'Istituto Tecnico per Geometri.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Vista l'istanza di sospensione dell'esecutività della sentenza appellata, presentata in via incidentale dagli appellanti;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Istruzione e del Ministero della Giustizia, dell'Ordine dei Periti Industriali e Periti Industriali Laureati della Provincia di Messina e di quello della Provincia di Reggio Calabria, nonché del Consiglio Nazionale dei Periti Industriali e dei Periti Industriali Laureati;

Vista l'ordinanza della Sezione Sesta n. 5220/2021 del 24 settembre 2021, con cui l'istanza cautelare è stata accolta ai soli fini della sollecita definizione della controversia;

Visti le memorie e i documenti delle parti;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 gennaio 2022 il Cons. Pietro De Berardinis e dato atto che nessuno è comparso per le parti;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

FATTO

Gli odierni appellanti, sigg.ri Domenico Carnevale, Giovanni De Santo, Andrea Maugeri, Giuseppe Riccetti, Lorenzo Sirimarco, Valerio Sposato e Rodolfo Tucci, espongono di essere tutti geometri in possesso del diploma ottenuto nella vigenza del cd. vecchio ordinamento, cioè prima delle modifiche apportate dal d.P.R. n. 88/2010 (regolamento recante il riordino degli Istituti Tecnici).

Il d.P.R. n. 88/2010 ha fatto confluire dall'anno scolastico 2010/2011 gli Istituti Tecnici previsti dal previgente ordinamento nei nuovi Istituti di Formazione Superiore, raggruppati nei due macrosettori Economico e Tecnologico e, nell'ambito del settore Tecnologico, ha previsto, tra l'altro, l'indirizzo C.A.T. (Costruzioni Ambiente e Territorio), nel quale sono confluiti i precedenti Istituti Tecnici per Geometri e per Periti Industriali.

Gli appellanti presentavano domanda di partecipazione agli esami di Stato per l'abilitazione alla professione di Perito Industriale indetti con ordinanza del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (ora dell'Istruzione) n. 373 del 24 aprile 2019, essendo in possesso – a loro avviso – sia del titolo di studio prescritto, sia degli ulteriori requisiti di tirocinio e di esperienza professionale e venivano ammessi a sostenere l'esame nel Collegio della Provincia di Reggio Calabria – Messina – Crotona – Cosenza – Catanzaro.

I candidati prendevano parte alle prove scritte superandole, quindi alla prova orale, anch'essa superata e, pertanto, conseguivano l'abilitazione all'esercizio della libera professione di Perito Industriale e Perito Industriale Laureato, iscrivendosi presso l'Ordine dei Periti Industriali.

Senonché il Collegio Geometri e Geometri Laureati della Provincia di Messina (d'ora in poi Collegio Geometri, o anche solo Collegio) impugnava innanzi al T.A.R. Calabria l'elenco dei candidati abilitati a esercitare la professione di Perito Industriale pubblicato all'esito dell'esame di Stato, nella parte in cui comprendeva soggetti (come gli appellanti) in possesso del diploma di Geometra del "vecchio ordinamento", unitamente agli atti presupposti e connessi.

Sosteneva, in estrema sintesi, il Collegio che i candidati in possesso del diploma di Geometra del "vecchio ordinamento" non avrebbero potuto essere ammessi all'esame, siccome in possesso di un titolo che non li avrebbe legittimati a parteciparvi, in quanto non equipollente al nuovo diploma "C.A.T." istituito dal d.P.R. n. 88/2010.

Con sentenza n. 221/2021 del 29 marzo 2021 l'adito Tribunale, dopo avere disatteso le eccezioni di rito e di merito sollevate dai resistenti, ha accolto il ricorso, annullando gli atti gravati limitatamente ai candidati abilitati in possesso del diploma di Geometra conseguito secondo le regole del "vecchio ordinamento".

Avverso la sentenza ora citata sono insorti gli appellanti, impugnandola con il ricorso in epigrafe e chiedendone la riforma, previa sospensione dell'efficacia.

Nell'appello sono stati dedotti i seguenti motivi:

I) error in procedendo, violazione di legge (art. 7 c.p.a.), difetto di giurisdizione del G.A. in favore del G.O., poiché la controversia rientrerebbe nella cognizione del giudice ordinario;

II) error in procedendo, violazione di legge (art. 35 c.p.a. e art. 100 c.p.c.), carenza di legittimazione e di interesse a ricorrere, in quanto la sentenza appellata avrebbe erroneamente individuato in capo al Collegio un interesse al ricorso;

III) error in procedendo, violazione di legge (artt. 35 e 40 c.p.a.), inammissibilità del ricorso di prime cure, giacché il T.A.R. sarebbe incorso in un errore nel non accogliere l'eccezione di inammissibilità e/o improcedibilità del ricorso, sollevata in virtù dell'omessa impugnazione del decreto del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca prot. n. 1355 del 17 settembre 2019 (recante nomina delle Commissioni d'esame e assegnazione del numero dei candidati) e del decreto prot. n. 1521 del 16 ottobre 2019 (tramite cui sono state disposte la costituzione e la composizione delle Commissioni, con l'attribuzione dei relativi candidati);

IV) *error in procedendo*, violazione di legge (art. 35 c.p.a. e art. 100 c.p.c.), improcedibilità del ricorso introduttivo per essere il T.A.R. incorso in errore nel ritenere inapplicabile alla fattispecie in esame l'effetto irreversibile derivante dal superamento delle prove d'esame da parte dei candidati, previsto dall'art. 4, comma 2-bis, della l. n. 168/2005;

V) *error in iudicando*, violazione di legge (d.P.R. 15 marzo 2010, n. 88, in relazione all'art. 1 del r.d. n. 275/1929, all'art. 2, comma 1, lett. e), della l. n. 17/1990 ed all'art. 55, commi 2 e 3, del d.P.R. n. 328/2001), poiché nel merito il ricorso di primo grado sarebbe infondato alla stregua della disciplina dettata dall'art. 8, comma 1, del d.P.R. n. 88/2010, nonché dall'ordinanza ministeriale n. 373/2019 e dal d.lgs. n. 226/2005;

VI) *error in iudicando*, violazione di legge (d.P.R. 15 marzo 2010, n. 88, in relazione all'art. 1 del r.d. n. 275/1929, all'art. 2, comma 1, lett. e), della l. n. 17/1990 ed all'art. 55, commi 2 e 3, del d.P.R. n. 328/2001, nonché al d.P.R. 7 agosto 2012, n. 137), giacché il T.A.R. non avrebbe considerato gli elementi normativi a sostegno dell'equipollenza del titolo per accedere alla professione di Geometra con quello per accedere alla professione di Perito Industriale, che si ricavano dall'art. 55, comma 2, lett. d), del d.P.R. n. 328/2001 (con riferimento ai titoli di laurea triennale per accedere agli esami di Stato) e dal regolamento sul tirocinio dei Periti Industriali redatto ai sensi dell'art. 6, comma 10, del d.P.R. n. 137/2012.

Si sono costituiti nel giudizio d'appello il Ministero dell'Istruzione e quello della Giustizia, versando in atti una relazione del Ministero dell'Istruzione e documenti sui fatti di causa e resistendo ai gravami proposti.

Si sono altresì costituiti in giudizio il Consiglio Nazionale dei Periti Industriali e dei Periti Industriali Laureati (d'ora in avanti: Consiglio Naz. dei Periti), l'Ordine dei Periti Industriali e Periti Industriali Laureati della Provincia di Messina (d'ora in avanti: Ordine dei Periti di Messina) e l'Ordine dei Periti Industriali e dei Periti Industriali Laureati della Provincia di Reggio Calabria (d'ora in avanti: Ordine dei Periti di Reggio Calabria), in adesione rispetto alla posizione degli appellanti e facendo, perciò, rilevare la fondatezza del gravame.

Il Collegio Geometri, pur evocato, non si è costituito in giudizio.

L'istanza cautelare è stata accolta con ordinanza n. 5220/2021 del 24 settembre 2021, ai soli fini di una sollecita definizione nel merito.

In vista dell'udienza di merito, gli appellanti hanno formulato istanza di invio della causa in decisione sulla base degli scritti difensivi.

All'udienza pubblica del 25 gennaio 2022 nessuno è comparso per le parti, quindi il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

Viene in decisione l'appello contro la sentenza del T.A.R. Calabria che, in accoglimento del ricorso del Collegio Geometri e Geometri Laureati della Provincia di Messina, ha annullato l'elenco dei soggetti che hanno conseguito l'abilitazione a Perito Industriale nella sessione di esami del 2019, emanato dalla Commissione n. 2 insediata presso l'I.T.I.S. "Pannella-Vallauri" di Reggio Calabria, nella parte in cui contiene candidati in possesso del diploma di Geometra anteriore alla riforma del 2010 (cd. vecchio ordinamento).

Gli appellanti ripropongono come motivi di gravame – da I) a IV) – le eccezioni pregiudiziali di rito da essi già sollevate in primo grado e disattese dal T.A.R., aventi ad oggetto: il difetto di giurisdizione; la carenza di legittimazione e interesse del Collegio; l'inammissibilità per la mancata impugnazione degli atti presupposti del Ministero recanti la ratifica dell'ammissione dei candidati all'esame operata dai Collegi competenti; l'improcedibilità per l'effetto irreversibile conseguente al superamento delle prove d'esame da parte dei candidati. Con i motivi V) e VI) contestano, poi, nel merito il ricorso di primo grado e la sentenza che lo ha accolto.

Nell'ultima memoria gli appellanti richiamano tre recenti sentenze del C.G.A.R.S. – Sez. Giurisd. (nn. 1021, 1022 e 1023 del 26 novembre 2021), rese su fattispecie similari, le quali, nel riformare le sentenze di primo grado emesse dal T.A.R. Sicilia – Catania (di tenore analogo a quella qui appellata), avrebbero condiviso le censure dedotte dagli appellanti, sia in punto di difetto di legittimazione e di interesse (per quanto qui rileva: del Collegio), sia, soprattutto, nel merito.

Iniziando, quindi, dal primo motivo dell'appello, con esso si deduce l'errore in cui sarebbe incorso il T.A.R. nel ritenere la controversia devoluta alla giurisdizione amministrativa, invece che a quella ordinaria.

Gli appellanti sostengono che il giudizio verte unicamente sul possesso, in capo ai candidati all'esame di abilitazione, del titolo idoneo all'accesso a detto esame: ma la verifica della sussistenza o meno dei presupposti previsti dalla legge per l'accesso all'esame non comporta esercizio di discrezionalità amministrativa e la tutela attiene a posizioni di diritto soggettivo, di tal che la giurisdizione non può che spettare al G.O.: ciò, del resto, troverebbe conferma nella fattispecie in discorso, avendo avuto il ricorso al

T.A.R. ad oggetto l'annullamento dell'ammissione all'esame di Stato e della conseguente abilitazione non per cattivo esercizio del potere discrezionale da parte della Commissione d'esame, ma per carenza di un titolo necessario all'ammissione in capo ai candidati.

Gli appellanti soggiungono che la giurisdizione va affermata tenendo conto dell'effettiva posizione giuridica azionata e dei motivi di censura formulati: nel caso di specie, la procedura d'esame sarebbe non il *petitum* sostanziale, ma solo l'occasione strumentale per censurare l'astratta ammissibilità degli appellanti all'Albo professionale, sotto l'unico profilo dell'esistenza o meno della presupposta qualità soggettiva necessaria. Poiché, dunque, oggetto della domanda giudiziale è l'accertamento (negativo) della qualità soggettiva presupposta per l'iscrizione all'Albo, l'azione avrebbe dovuto essere proposta dinanzi al G.O., scaturendo il diritto all'iscrizione direttamente dalla normazione primaria; qualora il G.O. fosse giunto a detto accertamento negativo, avrebbe dovuto disapplicare l'atto amministrativo (l'esito positivo dell'esame di abilitazione) sanzionante l'inserimento stesso.

Nell'odierno giudizio – concludono gli appellanti – la questione mossa dall'Ente ricorrente riguarda le posizioni di diritto soggettivo degli appellanti stessi, in ragione del titolo di studio da essi posseduto e anche quale esplicazione della libertà assicurata dall'art. 4 Cost. a ogni cittadino di scelta del lavoro: alla relativa cognizione resta estranea, dunque, qualsiasi forma di discrezionalità idonea in astratto ad inquadrare la vicenda fuori dalla giurisdizione ordinaria.

Il motivo non è meritevole di condivisione.

Invero, la controversia non investe la pretesa (avente consistenza di diritto soggettivo) all'iscrizione nell'Albo professionale, ma, a monte, la sussistenza dei requisiti per l'ammissione alla sessione di esami di Stato per l'abilitazione all'esercizio della libera professione di Perito Industriale e di Perito Industriale laureato (per l'anno 2019).

Sul punto questo Collegio condivide le osservazioni della giurisprudenza invocata dagli appellanti (C.G.A.R.S. – Sez. Giurisd., nn. 1021, 1022 e 1023 del 2021) che, nel respingere l'analoga eccezione di difetto di giurisdizione, ha sottolineato come la libertà di scegliere il lavoro *ex art. 4 Cost.* non sia incondizionata, ma, per l'esercizio di determinate professioni, venga subordinata da altro precetto di rango costituzionale (l'art. 33, quinto comma, Cost.) al conseguimento dell'abilitazione e cioè a una condizione posta a tutela di interessi della collettività, di talché: *a)* il soddisfacimento dell'interesse pubblico si realizza attraverso la determinazione, da parte della Legge, dei requisiti di ammissione e del contenuto dell'esame; *b)* la tutela fornita dall'ordinamento alla pretesa dell'aspirante a esercitare la professione è di tipo mediato e riflesso.

Da tali enunciati si evince la devoluzione alla giurisdizione del G.A. delle controversie concernenti l'accesso e lo svolgimento dell'esame di abilitazione, comprese quelle inerenti la verifica del possesso dei requisiti di ammissione, non valendo in contrario il carattere vincolato di detta verifica e l'assenza di discrezionalità in capo alla P.A. nell'effettuarla: invero, in linea generale il fatto che l'attività della P.A. sia vincolata non denota, per ciò solo, la mancanza in capo all'Amministrazione di una posizione di supremazia e la conseguente natura paritetica degli atti emessi nel rapporto con l'amministrato (cfr. C.d.S., Sez. III, 9 dicembre, n. 7820; *id.*, 2 dicembre 2020, n. 7646).

La circostanza che il potere amministrativo sia vincolato – cioè che il suo esercizio sia predeterminato dalla legge nell'*an* e nel *quomodo* – non trasforma il potere stesso in una categoria civilistica, quando l'Amministrazione eserciti una funzione di verifica, controllo, accertamento tecnico dei presupposti previsti dalla legge, quale soggetto incaricato della cura di interessi pubblici generali, esulanti dalla propria sfera patrimoniale (C.G.A.R.S. – Sez. Giurisd., 13 settembre 2021, n. 802): il potere vincolato, dunque, resta comunque espressione di "supremazia" o di "funzione", con il corollario che dalla sua natura vincolata derivano conseguenze non sul piano della giurisdizione, ma su quello delle tecniche di tutela (si pensi al potere del giudice in sede di giudizio sul silenzio di pronunciarsi, ai sensi dell'art. 31, comma 3, c.p.a., sulla fondatezza della pretesa dedotta in giudizio).

Del resto, che l'attività della P.A., per il solo fatto di essere vincolata, non cessi di essere un'attività autoritativa e di tradursi in atti aventi natura non già paritetica, bensì provvedimento, sottoposti alla giurisdizione del G.A., emerge con chiarezza da molteplici istituti del diritto amministrativo. Tra essi, mette conto qui elencare, oltre al già citato potere conferito al G.A. dall'art. 31, comma 3, c.p.a. in sede di giudizio sul silenzio (giudizio esperibile solo in caso di attività autoritativa della P.A.), la nota regola di non annullabilità dei provvedimenti affetti da vizi formali o procedurali, prevista dall'art. 21-*octies*, comma 2, primo periodo della l. n. 241/1990 nell'ipotesi in cui "*per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato*".

Dunque, la natura vincolata dell'attività demandata alla P.A. non implica l'automatica qualificazione della posizione soggettiva del privato in termini di diritto soggettivo, con il conseguente corollario processuale in punto di giurisdizione: infatti, se l'attività della P.A., priva di margini di discrezionalità valutativa o tecnica, sia volta alla tutela in via primaria e diretta del pubblico interesse, la situazione vantata dal privato non può che essere protetta in via mediata, così assumendo consistenza di interesse legittimo (C.d.S., A.P., 24 maggio 2007, n. 8).

E questo è proprio quanto si verifica nel caso di specie, in cui il controllo dei requisiti di ammissione all'esame di abilitazione demandato alla P.A. è volto, come già indicato, a tutela degli interessi della collettività: e del resto, come si vedrà meglio infra, gli interessi azionati dall'Ente ricorrente in primo grado, per la tutela dei quali viene richiesta la verifica dei requisiti di ammissione (e la conseguente esclusione dei candidati in possesso del diploma per Geometri del "vecchio ordinamento"), hanno un indubbio tenore pubblicistico.

In definitiva, pertanto, seguendo la prospettiva – condivisa anche dagli odierni appellanti – secondo cui l'individuazione del giudice munito di giurisdizione va ancorata alla situazione giuridica azionata in giudizio (criterio della *causa petendi*), va affermata la devoluzione alla giurisdizione del G.A. della presente controversia, giacché in essa viene in rilievo l'esercizio di un potere autoritativo funzionale al perseguimento dell'interesse pubblico, a fronte del quale la situazione vantata dal privato non può che avere la consistenza di interesse legittimo.

Con il secondo motivo gli appellanti censurano la sentenza di primo grado per avere riconosciuto la legittimazione ad agire e l'interesse a ricorrere in capo all'Ente ricorrente.

Per quanto riguarda il Collegio dei Geometri della Provincia di Messina il T.A.R., con la sentenza appellata, dopo aver ripercorso la giurisprudenza espressasi in materia di legittimazione a ricorrere degli Enti esponenziali, osserva che esso rappresenta a livello provinciale la categoria dei Geometri (regolamentata con il r.d. n. 274/1929), perseguendo lo scopo istituzionale di preservare gli interessi della categoria "*che si sostanziano, tra l'altro, nella tutela dell'integrità e della specificità della libera professione del Geometra, anche attraverso la protezione del valore del relativo titolo di studio ai fini dell'accesso all'esame di abilitazione*". Ciò implica che nel caso *de quo* debba riconoscersi la legittimazione del Collegio a far valere in giudizio tale interesse "*anche nei confronti di quei geometri che, avendo ottenuto l'abilitazione all'esercizio della professione di perito industriale, si pongono in una veste particolare, potenzialmente confliggente con gli interessi, istituzionalmente rappresentati dal Collegio, della generalità della categoria dei professionisti ad esso iscritti*".

Gli appellanti contestano l'*iter* argomentativo della sentenza appellata muovendo dalla nozione di interesse ad agire dettata dall'art. 100 c.p.c. – valida anche per il processo amministrativo – postulante una lesione concreta e attuale della sfera giuridica del ricorrente, nonché l'effettiva utilità derivante a costui dall'eventuale accoglimento del ricorso.

Nella specie, però, tali caratteri mancherebbero, poiché l'annullamento dell'abilitazione dei ricorrenti a Perito Industriale sarebbe ininfluente ai fini dell'iscrizione degli stessi alla Cassa di Previdenza dei Geometri, o anche all'Ordine dei Geometri, sia perché la cancellazione potrebbe avvenire in ogni caso, a prescindere dall'abilitazione a Perito Industriale, sia perché non vi sarebbe alcun divieto normativo di iscriversi a due diversi ordini professionali. L'accoglimento del ricorso, dunque, non sarebbe in grado di far ottenere all'Ente il risultato da questo prefissatosi e cioè di evitare la "perdita massiva di iscritti".

In conclusione, il ricorso del Collegio sarebbe inammissibile, non potendosi rinvenire nella specie la personalità, la concretezza e l'attualità della lesione per effetto dei provvedimenti gravati.

La doglianza non può essere condivisa.

Va premesso al riguardo che nel processo amministrativo la legittimazione ad agire spetta di regola al soggetto titolare della situazione giuridica sostanziale (interesse legittimo e, nelle materie devolute alla giurisdizione esclusiva, diritto soggettivo). Gli Enti esponenziali sono legittimati ad agire per la tutela di posizioni soggettive proprie o di interessi unitari della collettività da loro istituzionalmente espressa. Con riferimento agli Ordini professionali, si è affermato che essi hanno la legittimazione a difendere in sede giurisdizionale gli interessi della categoria di soggetti di cui abbiano la rappresentanza istituzionale, non solo quando si tratti della violazione di norme poste a tutela della professione stessa, ma anche ove si tratti comunque di conseguire determinati vantaggi, sia pure di carattere strumentale, giuridicamente riferibili alla categoria (C.d.S., Sez. III, 27 dicembre 2019, n. 8844).

L'interesse a ricorrere, dal canto suo, sussiste "*laddove vi sia una lesione della posizione giuridica del soggetto, ovvero se sia individuabile un'utilità della quale esso fruirebbe per effetto della rimozione del provvedimento e se non sussistano elementi tali per affermare che l'azione si traduca in un abuso della*

tutela giurisdizionale. Il ricorrente, proponendo ricorso in primo grado, aspira al vantaggio pratico e concreto che può ottenere dall'accoglimento dell'impugnativa, dovendosi postulare che l'atto censurato abbia prodotto in via diretta una lesione attuale della posizione giuridica sostanziale dedotta in giudizio. Come di recente ribadito da questo Consiglio, la lesione da cui deriva, ex art. 100 c.p.c., l'interesse a ricorrere deve costituire "una conseguenza immediata e diretta del provvedimento dell'Amministrazione e dell'assetto di interessi con esso introdotto, deve essere concreta e non meramente potenziale, e deve persistere al momento della decisione del ricorso" (cfr. Cons. Stato, sez. V, 29 aprile 2019, n. 2732)" (così C.d.S., Sez. II, 20 giugno 2019, n. 4233).

Tanto premesso in generale, ad avviso di questo Collegio deve considerarsi sussistente l'interesse del Collegio dei Geometri, quale Ente rappresentativo a livello provinciale della categoria professionale, a tutelare la specificità della categoria stessa, sotto il profilo tecnico e giuridico, e l'infungibilità della relativa professione.

Invero, dalla tesi degli appellanti, ove accolta, deriverebbe un *vulnus* al titolo di studio dei Geometri, che verrebbe snaturato e privato della specificità tecnica e legale ad esso immanente. Ciò, atteso che prima della riforma del 2010 i percorsi scolastici di Perito e di Geometra si articolavano in due diversi indirizzi di scuola superiore e presentavano differenze sostanziali quanto alle materie oggetto di studio: per conseguenza, la frequenza dell'uno o dell'altro percorso forniva competenze diverse e specifiche, che preludevano allo svolgimento di professioni non sovrapponibili, ma tale dato sarebbe obliato ove si consentisse l'accesso alla professione di Geometra o Perito indistintamente a chi fosse in possesso di un diploma secondo il "vecchio ordinamento", con conseguente inquinamento delle professionalità e abbassamento del livello di competenze di entrambe le categorie.

In senso analogo si è espresso il Ministero dell'Istruzione nella relazione depositata il 27 novembre 2021 come all. 2, dove viene precisato che, anteriormente alla riforma, il profilo del Perito Industriale Edile si differenziava da quello del Geometra per la sostanziale distinzione prevista dal Legislatore nei rispettivi ordinamenti (art. 16 del r.d. n. 275/1929 per i Periti Industriali Edili e art. 16 del r.d. n. 274/1929 per i Geometri): in questi il Geometra era concepito come tecnico topografico catastale, erede della precedente figura del Perito Agrimensore, mentre il Perito Industriale Edile era un tecnico concepito espressamente per le costruzioni e le tecnologie edilizie (si tornerà più diffusamente *infra* sulla questione).

La differenziazione delle figure professionali dei Geometri e dei Periti Industriali e delle competenze da essi acquisite in base ai rispettivi programmi formativi (di cui si trova traccia nell'ordinamento, ad es. nell'art. 2 della l. n. 1086/1971, in base al quale i Geometri e i Periti Industriali Edili iscritti negli Albi possono redigere il progetto esecutivo delle opere in conglomerato cementizio armato normale e precompresso ed opere a struttura metallica e possono dirigere l'esecuzione delle opere "nei limiti delle rispettive competenze") implicava l'esistenza di due distinti ordini professionali e di due distinte modalità di accesso agli esami di Stato per l'abilitazione alle rispettive professioni.

Alla stregua di tali considerazioni, non può condividersi l'obiezione della giurisprudenza invocata dagli appellanti nella memoria conclusiva, secondo cui non vi sarebbe alcuna lesione della posizione degli iscritti all'Ordine dei Geometri nella possibilità di accedere ad un altro (e ulteriore) esame di abilitazione. Infatti, il presupposto di tale accesso è l'equipollenza non solo tra il diploma di Geometra "vecchio ordinamento" e i diplomi C.A.T., ma soprattutto quella tra i diplomi di Geometra e di Perito Industriale ambedue "vecchio ordinamento", con conseguente promiscuità dei titoli di studio e delle professionalità da essi discendenti: e non è possibile negare l'interesse del Collegio dei Geometri a scongiurare una simile promiscuità.

Per il predetto Collegio, dunque, il problema non è tanto quello della diminuzione del numero degli iscritti (che peraltro, se si traducesse in un calo drastico a causa di un massiccio travaso degli iscritti verso l'ordine dei Periti, porrebbe verosimilmente una questione di sopravvivenza dell'Ordine dei Geometri) quanto, invece, quello della promiscuità dei titoli di studio, con relativa perdita di prestigio della professione. La reciproca equipollenza dei titoli, infatti, come può portare all'ammissione dei Geometri con diploma del "vecchio ordinamento" all'esame di abilitazione alla professione di Perito, così può portare i Periti con diploma del "vecchio ordinamento" all'esame di abilitazione a Geometra, con il rischio, però, di uno svilimento dei contenuti specifici e delle rispettive competenze di ambedue le categorie professionali in discorso.

In definitiva, ove si dovesse affermare che la contaminazione dei titoli di studio e, come conseguenza, dei titoli professionali, quindi in ultima battuta della professione, esula dai compiti cui sono preposti il Consiglio e i Collegi Provinciali, non è dato comprendere a quale altro soggetto dell'ordinamento potrebbe essere affidata la tutela di tale interesse professionale.

Anche in questo caso, inoltre, la lesione lamentata dal Collegio è direttamente riconducibile agli atti impugnati, giacché è da questi che deriva l'affermazione dell'equipollenza dei titoli di studio e quindi la loro promiscuità e fungibilità, di cui si duole l'Ente esponenziale.

Da ultimo, ai fini della suddetta legittimazione deve ritenersi irrilevante che alcuni professionisti (gli odierni appellanti) possano beneficiare dei provvedimenti che il Collegio assume lesivi dell'interesse istituzionalizzato della categoria (C.d.S., Sez. III, n. 8844/2019, cit.; Sez. V, 7 marzo 2001, n. 1339; id., 3 giugno 1996, n. 624). Ed invero, come chiarito dall'Adunanza Plenaria con la sentenza 20 febbraio 2020, n. 6, l'omogeneità dell'interesse diffuso all'interno della categoria, pur essendo requisito consustanziale dell'interesse collettivo tutelato dall'ente esponenziale, non è scalfita dalla presenza di interessi a fruizione individuale, aventi ad oggetto beni della vita dei singoli, fra loro eventualmente non coincidenti.

L'omogeneità va, infatti, ricercata nell'ambito dell'interesse a fruizione collettiva avente ad oggetto il bene indivisibile, non anche sul piano dell'interesse a fruizione individuale avente ad oggetto i beni della vita divisibili e facenti capo ai singoli. L'omogeneità, in altri termini, non è requisito che debba riferirsi anche ai plurimi interessi legittimi individuali, che restano ontologicamente distinti dall'interesse diffuso.

Donde, in conclusione, la complessiva infondatezza del secondo motivo d'appello.

Passando al terzo motivo di gravame, con esso si lamenta che il giudice di prime cure avrebbe dovuto dichiarare l'inammissibilità e/o improcedibilità del ricorso per mancata impugnazione dei decreti del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca – Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione – D.G. per gli ordinamenti scolastici e la valutazione del sistema nazionale di istruzione prot. n. 1355 del 19 settembre 2019 e prot. n. 1521 del 16 ottobre 2019; nello specifico, si tratta delle note con le quali il Ministero: *I)* ha nominato le Commissioni d'esame ed ha assegnato il numero dei candidati; *II)* ha disposto la costituzione e la composizione della Commissioni stesse e l'attribuzione dei relativi candidati.

In primo grado, infatti, era stata formulata al sul punto apposita eccezione, lamentandosi che i decreti in questione, quali atti presupposti immediatamente lesivi, avrebbero dovuto essere immediatamente impugnati. Il T.A.R. ha respinto l'eccezione, in quanto l'art. 12 del d.m. n. 445/1991 (regolamento sull'esame di Stato dei Periti) assegna non già ai Collegi che formano gli elenchi dei candidati, né al Ministero che riceve gli elenchi trasmessi dai Collegi, ma alle Commissioni esaminatrici il compito di verificare il possesso in capo ai candidati dei requisiti previsti per l'ammissione agli esami e di annullare le prove o escludere da queste chi sia privo di tali requisiti. Non vale in contrario l'art. 6 del regolamento, che assegna ai Collegi adempimenti di tipo preliminare funzionali alla determinazione del numero delle Commissioni d'esame da nominare, i quali non involgono accertamenti sul possesso dei requisiti di forma, né valutazioni discrezionali circa l'equipollenza dei titoli.

Gli appellanti contestano le motivazioni del T.A.R., richiamando gli artt. 1 e 6, nonché il combinato disposto degli artt. 7 e 9 del d.m. n. 445/1991, dai quali si ricaverebbe che l'ammissione dei candidati alle prove di esame è il frutto di una procedura complessa: questa prevede un primo vaglio da parte dei Collegi dei Periti Industriali e poi l'intervento del Ministero il quale, ricevute le ammissioni, le valida e provvede alla costituzione delle relative Commissioni d'esame; in questa fase di formazione degli elenchi dei candidati, dunque, già vi sarebbe una verifica del possesso dei requisiti in capo agli stessi, effettuata dai Collegi dei Periti e validata dal Ministero.

Tale normativa avrebbe ricevuto puntuale applicazione nel caso di specie dall'art. 7 del bando, che ha previsto la comunicazione da parte dei Collegi al Ministero e al Consiglio Nazionale del numero dei candidati in possesso dei requisiti, al fine della determinazione del numero delle Commissioni da nominare: ed a valle di ciò, il Ministero ha emanato le note del 19 settembre 2019 e del 16 ottobre 2019, tramite le quali avrebbe ratificato l'ammissione dei candidati da parte dei Collegi e dato seguito ulteriore alla procedura di abilitazione e che, pertanto, quali atti presupposti immediatamente lesivi, avrebbero dovuto essere immediatamente impugate, unitamente agli atti con cui l'Ordine dei Periti ha trasmesso al Ministero i nominativi dei candidati in possesso dei requisiti.

In contrario – aggiungono gli appellanti – non potrebbe invocarsi l'art. 12 del d.m. n. 445/1991 (come fatto dal T.A.R.), perché il potere che tale disposizione assegna alle Commissioni esaminatrici per la verifica del possesso da parte dei candidati dei requisiti di ammissione sarebbe un potere di secondo grado, cioè di annullamento in autotutela delle ammissioni già fatte dai precedenti organi. In questo senso deporrebbero sia la rubrica dell'art. 12 cit., che parla di “*annullamento di prove di esami*”, sia il secondo comma della disposizione *de qua*, a tenor del quale, ove si accerti la mancanza di uno dei requisiti del precedente art. 2, le Commissioni dispongono l'annullamento delle prove già sostenute e l'esclusione degli interessati dal proseguimento degli esami.

Concludono gli appellanti che le Commissioni non hanno alcuna competenza rispetto all'ammissione dei candidati all'esame, essendo stato il relativo elenco predeterminato a monte, mediante la verifica del possesso dei requisiti in capo ai concorrenti.

La doglianza non può essere in alcun modo condivisa, urtando essa contro il chiaro dettato dell'art. 12, comma 1, del d.m. 29 dicembre 1991, n. 445 (*"regolamento per lo svolgimento degli esami di Stato per l'abilitazione all'esercizio della libera professione di perito industriale"*), che così recita: *"Le commissioni esaminatrici verificano il possesso da parte dei candidati dei requisiti prescritti per l'ammissione agli esami e vigilano sul regolare svolgimento delle prove"*.

Fuorviante è la pretesa di desumere dalla rubrica dell'art. 12 cit. la qualificazione del potere spettante alle Commissioni d'esame come un potere di secondo grado, poiché il contenuto della disposizione – e in particolare il tenore del comma 1, ora riportato – non consente in alcun modo di accedere a una simile opzione ermeneutica.

A sua volta, il precedente art. 6 non può intendersi nel senso preteso dagli appellanti, poiché esso al comma 1 così recita: *"Subito dopo il termine di scadenza per la presentazione delle domande stabilito dalla relativa ordinanza ministeriale, i collegi dei periti industriali verificano la regolarità delle domande ricevute ed utilmente prodotte e, compiuto ogni opportuno accertamento di competenza, trasmettono al Ministro della pubblica istruzione gli elenchi nominativi dei candidati in possesso dei requisiti, suddivisi per specializzazioni, ai fini della determinazione del numero delle commissioni esaminatrici da nominare"*.

La norma assegna ai Collegi di compiere gli accertamenti *"di competenza"* e, dunque, non la verifica del possesso dei requisiti prescritti per l'ammissione agli esami, che il successivo art. 12 attribuisce, come visto, alle Commissioni d'esame.

Dunque, l'art. 6 pone a carico dei Collegi verifiche *"di regolarità"* e cioè controlli meramente formali sui requisiti di ammissione indicati dall'art. 2 dello stesso regolamento e dall'ordinanza ministeriale di indizione della sessione d'esame, ma non gli assegna il compito di identificare i titoli di studio che consentono l'ottenimento dell'abilitazione professionale, né tantomeno di stabilire l'equipollenza tra detti titoli, essendo queste ultime operazioni che spettano alle Commissioni esaminatrici, nel rigoroso rispetto della disciplina dettata dalla legge.

Analogamente, non può ritenersi che i decreti del Ministero, di cui gli appellanti lamentano la mancata impugnazione, contengano una presunta *"validazione"* o *"ratifica"* della valutazione che sarebbe stata compiuta dai Collegi, non recando gli stessi alcuna valutazione in ordine al possesso dei requisiti dei candidati, tantomeno con riguardo all'equipollenza tra diversi titoli posseduti. È palesemente forzata e, in definitiva, priva di fondamento, la pretesa di rinvenire una simile *"validazione"* o *"ratifica"* nelle tabelle allegare ai decreti in questione, nelle quali sono riportate le varie Commissioni nominate con l'indicazione del relativo Istituto Tecnico di insediamento e del numero dei candidati per le singole specializzazioni: non si può, invero, ritenere che la valutazione della presunta equipollenza tra i due titoli di studio sia contenuta in una semplice tabella, con cui il Ministero altro non ha fatto che smistare i candidati alle diverse Commissioni, rimettendo a queste ultime la verifica del possesso del titolo richiesto dalla legge e dal bando. In definitiva, perciò, il motivo è infondato.

Con il quarto motivo di gravame gli appellanti lamentano che il T.A.R. abbia escluso l'applicabilità alla fattispecie per cui è causa dell'art. 4, comma 2-*bis*, del d.l. n. 115/2005 (conv. con l. n. 168/2005), che ha previsto la regola dell'effetto irreversibile derivante dal superamento degli esami da parte del candidato per il quale l'ammissione agli esami (o la ripetizione della valutazione delle relative prove) dipenda da un provvedimento giurisdizionale, ovvero di autotutela.

Aggiungono gli appellanti che, ove tale norma fosse stata correttamente applicata alla fattispecie dal T.A.R., ne sarebbe seguita la declaratoria dell'improcedibilità del ricorso, in ragione dell'intervenuto ottenimento dell'abilitazione ad opera dei controinteressati.

Il primo giudice ha rilevato, sul punto, che il presupposto per l'applicazione dell'art. 4, comma 2-*bis*, cit., è che il candidato ammesso fosse *"in possesso dei titoli"* per partecipare al concorso, mentre nel caso di specie tale presupposto inerisce proprio alla questione controversa.

Gli appellanti ribattono che la mancanza del requisito di partecipazione non impedirebbe di applicare la norma, alla stregua della sua *ratio*, che sarebbe di evitare che il superamento delle prove dell'esame di abilitazione sia reso inutile dalle vicende processuali successive al provvedimento giurisdizionale o amministrativo che ha disposto l'ammissione, rendendo irreversibili gli effetti del provvedimento in questione (Corte cost., 9 aprile 2009, n. 108).

Rispetto all'interesse alla piena e definitiva verifica della legittimità degli atti compiuti dalla P.A. nel corso del procedimento di esame (che indurrebbe a consentire la prosecuzione del processo fino alla sua

conclusione), il Legislatore avrebbe privilegiato gli interessi ad evitare che gli esami si svolgano inutilmente e ad evitare che la lentezza dei processi ne renda incerto l'esito e soprattutto l'affidamento del privato, il quale abbia superato le prove e avviato in buona fede la relativa attività professionale; sarebbe stato privilegiato altresì l'interesse generale alla certezza, in ordine sia ai tempi di conclusione dell'accertamento dell'idoneità dei candidati, sia ai rapporti instaurati dal candidato nello svolgere la sua professione. In quest'ottica sarebbe giustificata una ragionevole limitazione del diritto di difesa della P.A., alla luce dell'art. 113 Cost.: il diritto di difesa della P.A. sarebbe, infatti, compresso, ma non eliminato (potendo esplicitarsi fino all'eventuale superamento delle prove) e la sua compressione sarebbe giustificata dall'interesse pubblico all'accertamento dell'idoneità del candidato, che verrebbe soddisfatto dalla ripetizione delle prove, o dalla nuova valutazione, con esito positivo (Corte cost., n. 108/2009, cit.).

Il primo giudice non avrebbe tenuto conto dei suesposti principi, delineati dalla Corte costituzionale, e in particolare dell'affidamento degli appellanti, i quali, dopo essersi iscritti al registro dei praticanti, avere proficuamente completato il periodo di pratica, avere superato la prova di esame ed avviato in totale buona fede la propria attività professionale, vedrebbero il loro affidamento compromesso dalla pronuncia gravata. La doglianza è priva di fondamento.

L'art. 4 del d.l. n. 115/2005, al comma 2-bis (inserito dalla legge di conversione n. 168/2005), così recita: *“Conseguono ad ogni effetto l'abilitazione professionale o il titolo per il quale concorrono i candidati, in possesso dei titoli per partecipare al concorso, che abbiano superato le prove d'esame scritte ed orali previste dal bando, anche se l'ammissione alle medesime o la ripetizione della valutazione da parte della commissione sia stata operata a seguito di provvedimenti giurisdizionali o di autotutela”*.

La norma è chiara nel suo tenore letterale: l'irreversibilità del superamento degli esami si produce in favore dei candidati *“in possesso dei titoli per partecipare”* all'esame. Nel caso ora in esame, invece, ciò che è contestato – osserva giustamente il T.A.R. – è proprio il possesso da parte dei candidati dei titoli per partecipare alla procedura e, pertanto, la disposizione non può essere applicata, difettando il presupposto per la sua applicazione (C.d.S., Sez. VI, 25 luglio 2012, n. 4232).

Trattandosi di una disposizione eccezionale, e quindi di stretta interpretazione e tale da non ammettere l'interpretazione estensiva, né quella analogica (cfr. C.d.S., Sez. V, 23 febbraio 2015, n. 883; id., 17 ottobre 2012, n. 5292; Sez. IV, 31 gennaio 2005, n. 251), non si può dilatarne la portata applicativa fino ad estenderla ai candidati privi dei titoli per partecipare alla procedura.

La tesi degli appellanti, del resto, non convince non solo sul piano letterale, ma nemmeno su quello logico: infatti, tale tesi porta al paradosso per cui il superamento delle prove dell'esame di abilitazione sarebbe sufficiente allo svolgimento della professione, anche a prescindere dal possesso dei requisiti per l'ammissione all'esame stesso.

Con il quinto motivo gli appellanti contestano la fondatezza nel merito del ricorso di primo grado, invocando l'art. 8, comma 1, del d.P.R. n. 88/2010, regolante il passaggio del vecchio sistema degli istituti tecnici al nuovo ordinamento, imperniato, per quanto qui interessa, sul diploma di istruzione tecnica con indirizzo *“Costruzione, Ambiente e Territorio”* (C.A.T.).

L'art. 8, comma 1, cit., infatti, stabilisce la confluenza degli istituti tecnici di ogni tipo e indirizzo, a partire dall'anno scolastico 2010/2011, nei nuovi istituti tecnici previsti dal d.P.R. n. 88/2010, sulla base della tabella di confluenza contenuta nell'allegato D) e tale tabella – sostengono gli appellanti – dimostrerebbe l'assoluta corrispondenza del pregresso diploma di Geometra con il nuovo diploma di istruzione tecnica con indirizzo *“C.A.T.”*. Ne seguirebbe che i possessori del diploma di Geometra (*“vecchio ordinamento”*) sarebbero ammessi agli esami di Stato per l'abilitazione all'esercizio della professione di Perito Industriale in edilizia, in quanto in possesso di un diploma di maturità tecnica del previgente ordinamento avente lo stesso valore legale del nuovo diploma di istruzione tecnica con indirizzo C.A.T. ai sensi del d.P.R. n. 88/2010.

Gli appellanti invocano, altresì, l'ordinanza ministeriale n. 373/2019, di indizione della sessione di esami, la quale sarebbe chiara nell'indicare che il candidato Perito Industriale è, tra gli altri, chi è in possesso *“del diploma di istruzione superiore di cui al D.P.R. 15 marzo 2010 n. 88 afferente al settore “Tecnologico” secondo le confluenze di cui all'allegato D”* (*rectius*: di cui alla tabella contenuta nell'allegato D) al d.P.R. n. 88 cit.). Osservano, al riguardo, che il richiamo alle suddette confluenze sarebbe privo di senso ove l'ordinanza avesse voluto limitare l'accesso ai soli diplomati in possesso del nuovo diploma dell'indirizzo C.A.T., poiché se questa fosse stata la reale intenzione, il Ministero avrebbe dovuto restringere la partecipazione ai possessori del diploma C.A.T., ovvero restringerla ai possessori del diploma di Istituto Tecnico Industriale, con esclusione del diploma di Istituto Tecnico per Geometri e senza parlare delle confluenze. La menzione di queste ultime, invece, acquisterebbe senso, ove si interpretasse il richiamo alle

confluenze come indicativo della volontà del Ministero di ampliare la platea dei candidati titolati a partecipare all'esame ai possessori del diploma di Geometra conseguito nel vecchio ordinamento.

L'equiparazione del diploma di Geometra "vecchio ordinamento" con il nuovo diploma tecnologico – indirizzo C.A.T. sarebbe ricavabile, secondo gli appellanti, anche dall'art. 27, comma 1, lett. b), del d.lgs. n. 226/2005, ai sensi del quale il passaggio tra il vecchio e il nuovo ordinamento avrebbe potuto essere attuato solo dopo aver definito "la corrispondenza dei titoli di studio in uscita dai percorsi di istruzione secondaria di secondo grado dell'ordinamento previgente con i titoli di studio in uscita dai percorsi liceali di cui al Capo II".

In attuazione di tale norma, l'art. 2 del d.m. 28 dicembre 2005 ha previsto la corrispondenza dei titoli di studio di istruzione secondaria di secondo grado del previgente ordinamento ai titoli di studio del nuovo ordinamento secondo la tabella B) allegata al medesimo decreto: e tale tabella ha stabilito la corrispondenza del titolo di studio "Istituto tecnico per Geometri" con il titolo "Liceo tecnologico – Indirizzo Costruzioni, Ambiente e Territorio (C.A.T.)". Secondo gli appellanti, si tratterebbe di una confluenza non unidirezionale, ma bidirezionale, nel senso che chiunque abbia conseguito il titolo di studio con il vecchio ordinamento dovrebbe ritenersi in possesso a tutti gli effetti del corrispondente titolo di studio del nuovo ordinamento. Tale impianto previsionale sarebbe rimasto invariato nel d.P.R. n. 88/2010, come emergerebbe dalla già ricordata disciplina dettata dall'art. 8 e dal richiamo in esso contenuto alla tabella di confluenza prevista dall'allegato D) del decreto: la confluenza ivi stabilita sarebbe nel senso inverso rispetto a quanto delineato dal T.A.R., ossia dal vecchio al nuovo ordinamento, non lasciando le espressioni utilizzate dal Legislatore e la stessa tecnica di legificazione alcun dubbio sulla corrispondenza ad ogni effetto del vecchio titolo di studio a quelli definiti dalla riforma.

Il carattere bidirezionale della confluenza significherebbe che, come ricordano il Consiglio Naz. dei Periti e gli Ordini dei Periti di Messina e di Reggio Calabria, i candidati con titolo di studio "diploma di maturità tecnica geometra" sarebbero ammessi agli esami di Stato per Perito Industriale in edilizia non in quanto "Geometri", ma quali possessori di un diploma di maturità corrispondente all'unificato diploma di istruzione tecnica "C.A.T." ai sensi del d.P.R. n. 88/2010.

Sarebbe, quindi, erronea la contraria motivazione formulata sul punto dal T.A.R., secondo cui né il d.lgs. n. 226/2005, né il d.m. 28 dicembre 2005 forniscono un fondamento legislativo all'equipollenza predicata dagli odierni appellanti, in quanto recano una disciplina dettata a tutt'altro scopo (quello di consentire l'avvio del primo anno dei nuovi percorsi di formazione dopo il passaggio dal vecchio al nuovo ordinamento) e, infatti, pongono la questione in termini di "corrispondenza" dei nuovi titoli ai vecchi e non di "equipollenza".

In realtà, ai fini della partecipazione all'esame di abilitazione, l'ordinanza ministeriale n. 373/2019 non richiederebbe il possesso di un titolo "equipollente", ma unicamente il possesso di un diploma afferente al settore tecnologico (C.A.T.), includendo in esso anche i diplomi richiamati nelle tabelle di confluenza e quindi, tra gli altri, il diploma di Geometra (vecchio ordinamento). In tale contesto – concludono gli appellanti – non avrebbe senso parlare di equipollenza e/o corrispondenza, atteso che il diploma di Geometra rientrerebbe tra quei titoli di studio che l'allegato D) del d.P.R. n. 88/2010 fa confluire nel diploma "C.A.T.". La doglianza è priva di fondamento, poiché la stessa si fonda sui seguenti presupposti, che, però, non possono essere condivisi:

A) il semplice richiamo della tabella di confluenza contenuta nell'allegato D) del d.P.R. n. 88/2010 da parte dell'ordinanza ministeriale che ha indetto la sessione di esami di Stato per il 2019 avrebbe il significato di affermare l'equipollenza del diploma di Geometra "vecchio ordinamento" con il nuovo diploma "C.A.T."; B) dalla suddetta equipollenza discenderebbe, altresì, la fungibilità del diploma di Geometra con il diploma di Perito Industriale, ambedue ottenuti in base al previgente ordinamento, potendo in questa prospettiva entrambi i diplomi giustificare l'ammissione agli esami di abilitazione, di tal che la stessa distinzione tra le due professioni avrebbe perduto la ragion d'essere.

Quanto al punto A), questo Collegio reputa che non possa attribuirsi al richiamo alla tabella contenuta nell'Allegato D) del d.P.R. n. 88/2010, effettuato in via meramente incidentale dall'art. 1, comma 2, dall'ordinanza ministeriale n. 373 del 24 aprile 2019 (ma non dal successivo art. 2, comma 1), il valore di una modifica profonda degli ordinamenti professionali delle categorie coinvolte, avendo tale ordinanza assolto al diverso e più limitato scopo dell'indizione per il 2019 della sessione di esami di Stato per l'abilitazione all'esercizio della professione di Perito Industriale.

Secondo l'indirizzo giurisprudenziale consolidato formatosi in tema di concorsi a pubblici impieghi (estensibile al caso in esame), l'equipollenza di un titolo di studio ad un altro deve risultare da una norma di legge apposita, o deve essere comunque normativamente stabilita, restando escluso che sia rimesso alla P.A.

di valutare volta per volta se il titolo posseduto e presentato dal candidato sia idoneo a consentire la partecipazione al concorso (C.d.S., Sez. III, 19 febbraio 2014, n. 767).

Recentemente, è stato affermato che *“l’equipollenza dei titoli di studio (...) può essere riconosciuta e determinata esclusivamente dalla legge (ovvero, in particolari circostanze, anche dalla pubblica amministrazione, mediante espressa e tassativa indicazione degli specifici titoli richiesti nel bando di concorso: in termini, Cons. Stato, V, 6 maggio 1997, n. 469), dovendosi contemperare, da un lato, il principio del loro valore legale – in base al quale spetta allo Stato stabilire la valenza delle diverse lauree – con quello dell’autonomia organizzativa delle singole amministrazioni, alle quali è consentito determinare le professionalità di cui ha bisogno la struttura, identificandole con il titolo di studio necessario.*

Anche in questo secondo caso, tuttavia, in assenza di una precisa indicazione, da parte della lex specialis, di una specifica corrispondenza o rilevanza tra titoli diversi, l’equipollenza genericamente indicata non può essere apprezzata dall’amministrazione sulla base di una valutazione sostanziale, che tenga cioè conto dei contenuti e degli aspetti sostanziali dei titoli di studio, delle loro caratteristiche, del fatto che appartengono alla stessa classe o area e che le materie principali dei corsi di studio posti a confronto siano sostanzialmente coincidenti (Cons. Stato, V, 19 agosto 2009, n. 4994).

Dunque, in assenza di puntuali previsioni della lex specialis l’equipollenza può essere ritenuta nelle sole ipotesi in cui sia la stessa disposta dal legislatore (.....)” (così C.d.S., Sez. V, 5 marzo 2019, n. 1523).

Orbene, nulla di tutto ciò è rinvenibile nella fattispecie in esame.

Invero, anche a voler riconoscere in via di principio che l’ordinanza ministeriale, quale *lex specialis* della sessione di esami, potesse stabilire l’equipollenza pretesa dagli appellanti, tale equipollenza non si rinviene nel testo dell’ordinanza stessa.

In dettaglio, l’art. 1, comma 2, dell’ordinanza n. 373/2019 si limita a prevedere che il candidato Perito Industriale è *“il candidato in possesso del diploma di istruzione secondaria superiore di Perito Industriale capotecnico, del diploma di maturità tecnica di Perito Industriale, ai sensi dell’articolo 1 della Legge 2 febbraio 1990, n. 17, conseguito presso un istituto statale, paritario o legalmente riconosciuto, del diploma di istruzione superiore di cui al D.P.R. 15 marzo 2010, n. 88 afferente al settore “Tecnologico” secondo le confluenze di cui all’Allegato D, unitamente al possesso dei requisiti previsti dall’articolo 2, comma 1, lettere A, B, C, D, E, F, G ed H della presente Ordinanza (.....)”*.

L’art. 2, comma 1, dell’ordinanza, a sua volta, così recita: *“Alla presente sessione d’esami, e sino alla data del 29 maggio 2021, sono ammessi i candidati Periti Industriali in possesso del diploma di istruzione secondaria superiore di Perito Industriale capotecnico, del diploma di maturità tecnica di Perito Industriale, ai sensi dell’articolo 1 della Legge 2 febbraio 1990, n. 17, conseguito presso un istituto statale, paritario o legalmente riconosciuto, ovvero in possesso del diploma afferente al settore “Tecnologico” di cui al d.P.R. 15 marzo 2010, n. 88 citato in premessa che, alla data di presentazione della domanda: (segue l’elencazione dei vari titoli legati al tirocinio, alla pratica, alla formazione, ecc.)”*.

Per poter accedere alle tesi degli appellanti sarebbe stato necessario, in base alla giurisprudenza sopra riportata, che la *lex specialis* avesse indicato in modo specifico e preciso la corrispondenza tra i diversi titoli di studio: ma nulla di tutto ciò si ritrova nel testo dell’ordinanza.

Ed invero, nell’art. 1, comma 2 – la disposizione invocata dagli appellanti – non c’è alcuna menzione dell’equipollenza del diploma di Geometra “vecchio ordinamento” rispetto al diploma di istruzione superiore del settore Tecnologico – indirizzo C.A.T. ed anzi, a ben guardare, il titolo di studio che legittima alla partecipazione all’esame di abilitazione è unicamente quello “Tecnologico” del nuovo ordinamento di cui al d.P.R. n. 88 cit. (oltre, ovviamente, al diploma di Perito Industriale “vecchio ordinamento”).

Del resto, se il riferimento alle “confluenze” recato dall’art. 1, comma 2, cit. avesse avuto il valore che gli attribuiscono gli appellanti, sarebbe stato del tutto inutile elencare, nello stesso art. 1, comma 2, il diploma di Perito Industriale “vecchio ordinamento” quale titolo di studio che consente di essere ammessi all’esame di Stato, essendo il suddetto diploma compreso tra i titoli che “confluiscono” nel diploma C.A.T. ai sensi della tabella di cui al riferito Allegato D).

Il successivo art. 2, comma 1, dell’ordinanza è poi ancora più esplicito nell’indicare che l’unico titolo di studio che legittima alla partecipazione all’esame è, oltre a quello di Perito Industriale del vecchio ordinamento, quello “Tecnologico” del nuovo ordinamento, e non anche il diploma di Geometra del vecchio ordinamento.

Quest’ultima annotazione è dirimente, perché anche a voler opinare (secondo una ricostruzione che questo Collegio non condivide) che l’art. 1, comma 2, dell’ordinanza, nel riferirsi alle confluenze, abbia inteso aprire l’accesso all’esame ai Geometri con diploma “vecchio ordinamento”, tale presunta “apertura” sarebbe irrimediabilmente confutata dal chiaro tenore del successivo art. 2, comma 1 della medesima ordinanza.

Ad avviso di questo Collegio, neppure sono realmente significativi gli altri indici che si ritroverebbero nel corpo dell'ordinanza n. 373 cit. e che deporrebbero, secondo quanto sostengono gli appellanti, nel senso dell'inclusione dei Geometri con diploma del vecchio ordinamento nella platea dei partecipanti all'esame di Stato.

Non rileva, anzitutto, il riferimento nel preambolo dell'ordinanza al parere ministeriale del 16 giugno 2015, che – come si legge nel medesimo preambolo – “*riconosce l'accesso ai sopra citati esami per coloro che siano in possesso del diploma afferente al settore “tecnologico” di cui al d.P.R. 15 marzo 2010, n. 88, secondo le confluente di cui all'allegato D*”: in realtà tale parere ha tutt'altro contenuto, esprimendo esso un avviso favorevole all'equipollenza unidirezionale dei nuovi diplomi a quelli del vecchio ordinamento ai fini dell'accesso agli esami di abilitazione, senza necessità che a questi fini i possessori dei nuovi diplomi si muniscano altresì della laurea triennale (o di un percorso formativo equivalente a questa). Il predetto parere, dunque, non esprime un avviso favorevole all'equipollenza bidirezionale (e cioè all'equipollenza, oltre che dei nuovi diplomi ai vecchi, anche dei vecchi diplomi ai nuovi: v. *infra*).

Nessun valore ha poi il fatto che nella nota 2 del fac-simile di domanda allegato all'ordinanza n. 373 cit. venga precisato che il candidato è tenuto a indicare se il titolo di istruzione secondaria superiore si riferisce “*al nuovo o al precedente ordinamento*”. Si è già visto, infatti, che tra i titoli di studio che consentono al candidato di partecipare all'esame di Stato vi è il diploma di Perito Industriale “vecchio ordinamento”: deve, perciò, ritenersi che la nota del fac-simile di domanda abbia inteso riferirsi a tale titolo di istruzione del precedente ordinamento, e non al diploma di Geometra.

Da ultimo, è irrilevante la circostanza della mancata impugnazione dell'ordinanza n. 373/2019, in quanto le regole dalla stessa dettate non depongono, secondo questo Collegio, per l'equipollenza dei diplomi invocata dagli appellanti: per il Collegio dei Geometri, pertanto, non vi era alcun onere di impugnarla con il ricorso introduttivo del giudizio di primo grado.

Venendo al punto B), si è sottolineato più sopra che l'equipollenza del diploma di Geometra “vecchio ordinamento” rispetto al diploma C.A.T., asserita dagli appellanti, determinando l'ammissione dei candidati in possesso del citato diploma di Geometra all'esame di abilitazione per Perito Industriale, comporterebbe nel contempo, quale effetto ineludibile, un'equipollenza tra il medesimo diploma e il diploma di Perito Industriale, anch'esso “vecchio ordinamento”: ambedue i diplomi consentirebbero, infatti, l'ammissione all'esame di Stato e, in esito al suo superamento, l'abilitazione all'esercizio della professione di Perito Industriale e l'iscrizione al relativo Ordine.

Tale equipollenza, tuttavia, è del tutto priva di fondamento normativo ed anzi si pone in contrasto con la sussistenza di competenze diverse per le figure professionali dei Geometri e dei Periti Industriali, previste dai rispettivi ordinamenti professionali e precisamente dall'art. 16 del r.d. 11 febbraio 1929, n. 274 (regolamento per la professione di Geometra) e dall'art. 16 del r.d. 11 febbraio 1929, n. 275 (regolamento per la professione di Perito Industriale), le quali riflettono le differenze dei rispettivi programmi formativi.

Invero, già si è avuto modo di rilevare come il Ministero dell'Istruzione abbia sottolineato nella sua relazione che in tali ordinamenti la figura del Geometra veniva concepita come tecnico topografico catastale, erede della precedente figura del Perito Agrimensore, mentre il Perito Industriale Edile era un tecnico concepito per le costruzioni e le tecnologie edilizie: quest'ultimo doveva acquisire, perciò, conoscenze nei settori della Tecnologia delle costruzioni, Disegno e progettazione, Impianti Tecnici, Organizzazione e direzione del cantiere, che rimanevano, invece, estranei al percorso formativo dei Geometri.

La distinzione trova riscontro nel già ricordato art. 2 della l. 5 novembre 1971, n. 1086, il quale, nel consentire anche ai Geometri ed ai Periti Industriali la progettazione e direzione dei lavori per opere in cemento armato, fa espressamente salvi i limiti delle singole competenze professionali: il che sta a dire – secondo la giurisprudenza – che la determinazione delle competenze va fatta sulla base della normativa preesistente, la quale, per quanto riguarda i Geometri, è contenuta nell'art. 16 del r.d. n. 274/1929, integrato dagli artt. 56 e 57 della l. n. 144/1949 (cfr. Cass. civ., Sez. II, 28 luglio 1992, n. 9044; id., 5 agosto 1987, n. 6728).

Del resto, quando la legge ha inteso unificare le competenze delle due diverse professioni, lo ha fatto con previsioni apposite, come per la “*progettazione e direzione di modeste costruzioni civili*”, indicata in termini identici nell'art. 16, primo comma, lett. m), del r.d. n. 274/1929 per i Geometri e nell'art. 16, primo comma, lett. b), del r.d. n. 275/1929 per i Periti Industriali Edili (cfr. Cass. civ., Sez. II, 17 marzo 2004, n. 5428).

La giurisprudenza ha ancora evidenziato che l'art. 65 della l. n. 889/1931 (recante il riordinamento dell'istruzione media tecnica), nell'elencare i diplomi di abilitazione tecnica alle diverse professioni, non parifica ad alcun fine quelli di Perito Industriale Capotecnico e di Geometra, sicché l'eventuale coincidenza di attività consentita a professioni diverse non elimina l'autonomia e la distinta rilevanza dei rispettivi titoli

di studio (così C.d.S., Sez. V, 22 giugno 1991, n. 954, che ne ha tratto il corollario della legittimità dell'esclusione dei Periti Industriali da un pubblico concorso a posti di Geometra, se nel bando o in una specifica disposizione di legge non sia stabilita l'equiparazione con il diploma di Geometra).

Dunque, anche per questo verso le doglianze degli appellanti non colgono nel segno.

Le considerazioni da ultimo esposte vanno a confutare, altresì, gli argomenti che gli odierni appellanti pretendono di ricavare dall'art. 27, comma 1, lett. b), del d.lgs. n. 226/2005 e dall'art. 2 del d.m. 28 dicembre 2005, che vi ha dato attuazione.

In particolare, l'art. 2 del d.m. 28 dicembre 2005 così recita: *“ai sensi e per gli effetti di cui al comma 1 lett. b) dell'art. 27 del d. lvo 17.10.2005, n. 226 i titoli di studio in uscita dai percorsi di istruzione secondaria di secondo grado dell'ordinamento previgente sono dichiarati corrispondenti ai titoli di studio in uscita dai percorsi liceali del secondo ciclo del sistema formativo di istruzione e formazione, previsto dal Capo II del medesimo decreto legislativo n. 226/2005 secondo la tabella B allegata al presente decreto di cui costituisce parte integrante”*.

La richiamata tabella B) stabilisce la *“corrispondenza”* del diploma di Istituto Tecnico per Geometri al *“diploma di Liceo Tecnologico – indirizzo: Costruzioni, Ambiente e Territorio”*, ma anche a voler prescindere dalla questione se il termine *“corrispondenza”* sia sinonimo di *“equipollenza”* o abbia un altro e più ristretto significato, rimane fermo che nessuna equipollenza è ivi stabilita tra il diploma di Geometra e il diploma di Perito Industriale ambedue del *“vecchio ordinamento”*: mentre, come già visto, tale equipollenza è un presupposto ineludibile dell'ammissione dei possessori del diploma di Geometra *“vecchio ordinamento”* all'esame di Stato per Perito Industriale.

In ogni caso, l'art. 27, comma 1, del d.lgs. n. 226/2005 risulta abrogato, con decorrenza dal 16 giugno 2010, dall'art. 15 del d.P.R. 15 marzo 2010, n. 89: per l'effetto, deve ritenersi venuto meno anche il d.m. 28 dicembre 2005, che vi aveva dato attuazione, con la relativa tabella B, sostituita dalla tabella contenuta nell'Allegato D) del d.P.R. n. 88/2010.

In conclusione, deve ritenersi che l'equipollenza dei titoli di studio non sia bidirezionale, secondo la tesi degli appellanti, ma che essa sia unidirezionale: in altri termini, l'equipollenza serve a precisare che i nuovi diplomi *“C.A.T.”* equivalgono ai diplomi del vecchio ordinamento ai fini dell'accesso all'esame di abilitazione, senza che a tal fine occorra, in aggiunta, l'ottenimento anche della specifica laurea triennale (così il parere dell'Ufficio legislativo del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca del 16 giugno 2015, più sopra citato).

Alla stregua di quanto detto, il quinto motivo dell'appello è infondato, attesa l'infondatezza di tutte le doglianze con esso dedotte.

Da ultimo, è infondato il sesto motivo dell'appello, considerato che:

- la fungibilità delle categorie professionali per i possessori dei diplomi del previgente ordinamento trova smentita nell'esistenza di due distinte discipline dei rispettivi ordinamenti professionali (il r.d. n. 274/1929 per i Geometri e il r.d. n. 275/1929 per i Periti). Del resto, l'art. 16, primo comma, lettere da a) a q), del r.d. n. 274/1929 riserva ai Geometri una competenza più estesa, l'equiparazione ad essi dei Periti restando limitata al caso, poc'anzi ricordato, della *“progettazione e direzione di modeste costruzioni edili”* (T.A.R. Campania, Napoli, Sez. V, 18 aprile 2018, n. 2541);

- la possibilità di svolgere il tirocinio di Perito Industriale, per la specializzazione *“edilizia”*, presso un professionista con titolo di Geometra, ammessa dal regolamento sul tirocinio approvato ai sensi dell'art. 6, comma 10, del d.P.R. n. 137/2012, nulla dice sull'equipollenza bidirezionale dei titoli di studio;

- la questione (che comunque esula dalla presente controversia) dell'impossibilità, per i possessori del diploma di Geometra *“vecchio ordinamento”*, di conseguire altresì un diploma C.A.T. presuppone una sostanziale identità nei contenuti dei rispettivi programmi formativi, di cui non vi è alcuna prova in atti.

In conclusione, pertanto, l'appello è nel suo complesso infondato e deve essere respinto, meritando la sentenza appellata di essere confermata.

Non si fa luogo a pronuncia sulle spese nei confronti del Collegio Geometri e Geometri Laureati della Provincia di Messina e delle altre parti non costituite in giudizio, mentre tra le parti costituite le spese del giudizio di appello vengono integralmente compensate per ragioni d'equità, attesa la complessità e la novità delle questioni affrontate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale – Sezione Settima (VII[^]), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Compensa le spese del giudizio d'appello tra le parti costituite.

Nulla spese nei riguardi del Collegio Geometri e Geometri Laureati della Provincia di Messina e delle altre parti non costituite in giudizio.

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 25 gennaio 2022, con l'intervento dei magistrati:

Roberto Giovagnoli, Presidente

Daniela Di Carlo, Consigliere

Sergio Zeuli, Consigliere

Pietro De Berardinis, Consigliere, Estensore

Marco Morgantini, Consigliere

L'ESTENSORE

Pietro De Berardinis

IL PRESIDENTE

Roberto Giovagnoli

IL SEGRETARIO