



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

Roma – Prima Sezione

nelle persone dei magistrati:

Dott. Pasquale de Lise	Presidente
Dott. Carlo Modica de Mohac	Componente
Dott. Roberto Caponigro	Componente, relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso n. 9186 del 2005, proposto da

Ordine degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori di Roma e Provincia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, nonché da Arch. Pietro Ranucci, Arch. Bruno Battelli ed Arch. Salvatore Nicoletti, rappresentati e difesi dall'Avv. Giuseppe Imbergamo ed elettivamente domiciliati in Roma, Via di Torre Gaia n. 122

contro

Ministero della Giustizia, Presidenza del Consiglio dei Ministri e Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, in persona dei legali rappresentanti *pro tempore* rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato presso cui *ope legis* domiciliato in Roma, Via dei Portoghesi n.

12

nonché

Selene D'Acquarica, nella sua qualità di Conservatore dei Beni architettonici ed Ambientali, rappresentata e difesa dagli Avv.ti Igor Janes e Roberto Nania con domicilio eletto presso lo studio del secondo in Roma, Via Carlo Poma n. 2

nonché

Pietro Bertelli, nella sua qualità di Pianificatore territoriale iscritto all'Albo dell'Ordine di Roma e Provincia, rappresentato e difeso dagli Avv.ti Igor Janes e Roberto Nania con domicilio eletto presso lo studio del secondo in Roma, Via Carlo Poma n. 2

nonché

Consiglio Nazionale degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori, in persona del legale rappresentante *pro tempore*.

nonché

Rosanna Augello e Gemma Fuscello

con intervento *ad adiuvandum*

dell'Ordine degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori della Provincia di Pisa, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli Avv.ti Gian Pietro Dalli di Pisa e Giovanni Pallottino ed elettivamente domiciliato presso quest'ultimo in Roma, Via Oslavia n. 14

nonché

dell'Ordine degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori della Provincia di Brescia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli Avv.ti Antonio Linetti e Daniele Manca Bitti ed

elettivamente domiciliato presso quest'ultimo in Roma, Via Luigi Lucani n.

1

con intervento *ad opponendum*

dell'Associazione Nazionale degli Urbanisti e dei Pianificatori Territoriali ed Ambientali (ASSURB), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli Avv.ti Igor Janes e Roberto Nania con domicilio eletto presso lo studio del secondo in Roma, Via Carlo Poma n. 2

nonché

degli Architetti Antonello Palmieri, Franco Mannarino, Silvio Luigi Riccobelli ed Andrea Giunti, rappresentati e difesi dall'Avv. Giuseppe Mario Militerni presso il cui studio sono elettivamente domiciliati in Roma, Via Bocca di Leone n. 78

per l'annullamento

della nota del Ministero della Giustizia, Dipartimento per gli affari di giustizia, Direzione Generale della Giustizia Civile, prot. n. 3/7148/05U Pos. 2/5/Q del 27 giugno 2005, con la quale detto Ministero impartiva al ricorrente Ordine una specifica direttiva vincolante *ex art. 57*, primo e secondo comma, del R.D. 23 ottobre 1925 n. 2537 e dell'art. 4, secondo comma, lett. a), del D.P.R. 6 marzo 2001, n. 55, in relazione all'impossibilità di pluriscrizione a vari settori della Sezione A dell'Albo degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori di Roma e Provincia, relativamente agli architetti in possesso di laurea e di abilitazione conseguiti in conformità al vecchio ordinamento, anteriore cioè alla riforma operata a seguito del D.M. 3 novembre 1999 n. 509 e del D.P.R. 5 giugno 2001 n. 328;

di ogni altro atto presupposto e/o consequenziale, comunque connesso, tra cui, per quanto possa occorrere, della nota del 22 marzo 2005 prot. n. 3/3863/05 di detto Ministero e, per mero tuziorismo, delle note del Consiglio Nazionale degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori prot. P/05/000134 del 2 febbraio 2005 e prot. n. P/05/1048 del 16 maggio 2005, nonché del D.P.R. 5 giugno 2001 n. 328.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Avvocatura Generale dello Stato;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Selene D'Acquarica e di Pietro Bertelli;

Visti gli atti di intervento *ad adiuvandum* degli Ordini degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori della Provincia di Pisa e di Brescia;

Visti gli atti di intervento *ad opponendum* dell'Associazione Nazionale degli Urbanisti e dei Pianificatori Territoriali ed Ambientali (ASSURB) nonché di Antonello Palmieri ed altri;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Uditi alla pubblica udienza dell'11 gennaio 2006, giudice relatore il dott. Roberto Caponigro, l'avv. Giuseppe Imbergamo per i ricorrenti, l'avvocato dello Stato Carlo Sica, l'avv. Roberto Nania per i controinteressati nonché per l'ASSURB, l'avv. Ugo De Luca, su delega dell'avv. Militerni, per Antonello Palmieri ed altri, gli avv.ti Gian Pietro Dalli di Pisa e Giovanni Pallottino per l'Ordine degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori della Provincia di Pisa nonché l'avv. Stefania Santopietro, su

delega dell'avv. Linetti, per l'Ordine degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori della Provincia di Brescia;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

FATTO E DIRITTO

1. Il Ministero della Giustizia, con nota del 3 novembre 2004, in risposta ad un quesito dell'Ordine ricorrente, ha precisato che, ai sensi dell'art. 1, co. 2 *bis*, della L. 173/2002, chi ha conseguito l'abilitazione professionale all'esito degli esami di Stato svolti secondo l'ordinamento precedente al D.P.R. 328/2001, può iscriversi ad uno o più settori della Sezione A dell'Albo, sicché non sussiste alcuna preclusione ad accettare l'iscrizione a più settori avanzata da un architetto, iscritto all'Ordine dal 1963, che ha presentato tale richiesta.

Peraltro, con nota del 22 marzo 2005, il Ministero è tornato ad occuparsi della questione specificando che è prevista l'iscrizione dell'architetto esclusivamente nel settore architettura alla sezione A del nuovo albo, mentre l'iscrizione negli altri settori è subordinata al superamento del relativo esame di Stato e che, d'altra parte, il D.P.R. 380/2001, che ha istituito la figura professionale del pianificatore, del paesaggista e del conservatore, non ha modificato le competenze, né riducendole né accrescendole, degli architetti.

Con ulteriore nota del 27 giugno 2005, il Ministero ha confermato la posizione espressa con la nota del 22 marzo 2005 sull'interpretazione dell'art. 1, co. 2 *bis*, del D.L. 107/2002 conv. in L. 173/2002.

L'amministrazione, tra l'altro, ha evidenziato che detta norma deve essere interpretata in combinato disposto con gli specifici articoli che il

D.P.R. 328/2001 dedica alle singole professioni, nel senso che se il comma 2 *bis* richiama genericamente e sinteticamente, in quanto norma di natura transitoria, le professioni interessate, è poi nel corpo del D.P.R. 328/2001 che deve trovare conferma e riscontro la normativa applicabile alle singole professioni ed infatti, mentre per gli ingegneri chiaramente l'art. 49 consente di operare la scelta di iscrizione in uno o più settori (scelta basata sul fatto che la stessa professione di ingegnere è stata scissa in tre settori tutti chiaramente ricompresi nelle competenze dell'ingegnere iscritto all'albo unico del vecchio ordinamento), l'art. 19 recita che gli attuali appartenenti all'Ordine degli architetti sono iscritti nella sezione A, settore "architettura", per poi specificare che i possessori dei diplomi di laurea regolati dall'ordinamento previgente sono ammessi a sostenere l'esame di Stato per l'iscrizione negli altri due settori dell'albo.

L'Ordine ricorrente, di contro, ritiene che non sussista per gli architetti in possesso di laurea ed esame di Stato conseguiti in conformità al vecchio ordinamento alcun divieto di plurima iscrizione negli altri settori della Sezione A dell'albo diversi da quello denominato "architettura", senza necessità di alcun nuovo esame di Stato, attesa la perdurante validità di quello a suo tempo sostenuto in conformità al vecchio ordinamento e, dopo l'entrata in vigore del comma 2 *bis* dell'art. 1 del D.L. 107/2002 conv. in L. 173/2002, in considerazione di tale previsione normativa, laddove l'obbligo di superare un esame di Stato per l'iscrizione ad alcuno dei settori della sezione A dell'albo diversi da quello denominato "architettura" si riferirebbe esclusivamente al sistema a regime, vale a dire a coloro che abbiano conseguito il titolo di studio e sostenuto l'esame di Stato in

conformità al nuovo ordinamento didattico universitario ed in coerenza con la nuova configurazione degli esami di Stato di cui all'art. 17, co. 3, del D.P.R. 328/2001.

Di talché, l'Ordine degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori di Roma e Provincia, unitamente ad altri Architetti dotati di laurea e di abilitazione professionale conseguiti in conformità al vecchio ordinamento ed iscritti anche ad almeno uno degli altri settori, diversi da quello denominato "architettura", della Sezione A dell'albo, ha impugnato gli atti adottati dal Ministero della Giustizia con cui è fornita l'avversata interpretazione dell'art. 1, co. 2 *bis*, del D.L. 107/2002 conv. in L. 173/2002, proponendo i seguenti motivi:

- Violazione e falsa applicazione dell'art. 1, co. 18, L. 4/1999 e degli artt. 3 e 19, nonché degli artt. 1, co. 2, e 16, co. 1, del D.P.R. 328/2001.

Il divieto di pluriscrizioni ai vari settori non si rinverrebbe nelle norme in epigrafe.

L'assoggettamento ad esame di Stato, previsto dall'art. 3, co. 3, del D.P.R. 328/2001, muoverebbe dall'esigenza di assicurare che attività afferenti un determinato settore possano essere esercitate solo da chi risulti abilitato all'esercizio di quelle attività, esigenza che cadrebbe quando l'architetto, a seguito dell'esame di Stato sostenuto ed in ragione della vigente normativa, sia già abilitato anche all'esercizio di tali funzioni.

- Violazione e falsa applicazione del comma 2 *bis* dell'art. 1 del D.L. 107/2002 conv. in L. 173/2002, dell'art. 1, co. 18, L. 4/1999 e degli artt. 19 e 3 D.P.R. 328/2001. Eccesso di potere per illogicità manifesta.

Ove si volesse ritenere in via interpretativa che il co. 2 *bis* dell'art. 1 del D.L. 107/2002 conv. in L. 173/2002 sia inapplicabile alla professione di architetto si perverrebbe all'inaccettabile risultato di privare di regolamentazione la sorte professionale di coloro che, in possesso di titolo universitario del vecchio ordinamento, abbiano svolto l'esame di Stato in conformità al disposto di cui all'art. 1, co. 1, del medesimo decreto legge, cioè ad un risultato esattamente opposto a quello perseguito dal legislatore in sede di conversione.

Ove invece si volesse interpretare restrittivamente la possibilità di iscrizione plurima ai vari settori della Sezione A dell'albo, stabilita dal citato co. 2 *bis*, verrebbe a crearsi una disomogeneità giuridica basata esclusivamente su un criterio cronologico tra i soggetti contemplati nel primo comma dell'art. 1 D.L. 107/2002 e quelli contemplati nei primi tre commi dell'art. 19 del D.P.R. 328/2001, nonostante tutti costoro abbiano identica posizione sostanziale, in quanto in possesso di titolo universitario conseguito in conformità al vecchio ordinamento, e nonostante l'art. 1, co. 1, del decreto legge abbia omogeneizzato del tutto le loro posizioni anche sotto il profilo dell'esame di Stato.

- Eccesso di potere per illogicità e contraddittorietà manifesta sotto ulteriore profilo.

Ritenere necessario un altro esame di Stato per gli architetti in possesso di titolo universitario e di esame di Stato conseguiti in conformità al vecchio ordinamento, sembrerebbe una contraddizione in termini in quanto, da un lato, salvo che sostengano un nuovo esame, sarebbe negata la possibilità di iscrizione agli ulteriori settori della Sezione A

dell'albo, dall'altro, l'esercizio delle attività professionali *de quibus* sarebbe loro espressamente riconosciuto.

- Violazione dell'art. 1 L. 4/1999 e dell'art. 17, co. 2, L. 400/1988. Violazione del principio di gerarchia delle fonti. Eccesso di potere per manifesta irragionevolezza.

Ove le norme dovessero interpretarsi nel senso propugnato dal Ministero della Giustizia e dal C.N.A., il D.P.R. 328/2001 sarebbe illegittimo per eccesso di delega rispetto ai principi direttivi di cui all'art. 1, co. 18, della L. 4/1999.

L'amministrazione resistente si è costituita in giudizio per resistere al ricorso.

I controinteressati Bertelli e D'Acquarica nonché l'Associazione Nazionale degli Urbanisti e dei Pianificatori Territoriali ed Ambientali quale intervenitore *ad opponendum*, in via preliminare, hanno eccepito l'inammissibilità del ricorso in quanto: a) la lesione, se esistente, sarebbe stata direttamente ed immediatamente disposta con il regolamento attuativo che, pertanto, sarebbe dovuto essere impugnato entro il termine perentorio decorrente dalla data della sua entrata in vigore, circostanza non avvenuta; b) l'Ordine provinciale ricorrente avrebbe prestato acquiescenza al regolamento e, in particolare, all'impossibilità di iscrizione plurima dalla sua entrata in vigore (anno 2001) fino all'autunno del 2004; c) la nota ministeriale impugnata non avrebbe efficacia di direttiva e dovrebbe qualificarsi, se del caso, quale provvedimento confermativo di una precedente determinazione assunta nel marzo 2005.

Nel merito, hanno contestato la fondatezza delle censure dedotte concludendo per il rigetto del ricorso.

Gli architetti Palmieri, Mannarino, Riccobelli e Giunti, quali interventori *ad opponendum*, in via preliminare, hanno eccepito l'inammissibilità del ricorso in quanto le note ministeriali avversate avrebbero valore meramente consultivo e, pertanto, sarebbero prive del carattere di lesività. Hanno altresì eccepito l'inammissibilità del ricorso proposto dai singoli architetti per carenza di interesse degli stessi. Hanno ancora eccepito l'irricevibilità del gravame per tardività atteso che la nota del 27 giugno 2005 ha confermato l'avviso manifestato nella nota del 22 marzo 2005 e, nei termini decadenziali, sarebbe stato impugnato il solo parere reso il 27 giugno 2005. Nel merito, hanno contestato la fondatezza delle censure dedotte concludendo per il rigetto del ricorso.

Gli Ordini degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori delle Province di Pisa e di Brescia sono intervenuti *ad adiuvandum*, a sostegno delle ragioni dei ricorrenti.

I ricorrenti, con memoria depositata il 30 dicembre 2005, hanno a loro volta eccepito l'inammissibilità dell'atto di intervento degli arcch. Palmieri, Mannarino, Riccobelli e Giunti per assoluta carenza di interesse, anche di mero fatto, ed hanno replicato alle eccezioni pregiudiziali proposte dalle controparti.

All'udienza pubblica dell'11 gennaio 2006, il ricorso è stato trattenuto per la decisione.

2. La questione portata all'attenzione di questo Tribunale concerne la possibilità o meno, per gli architetti in possesso di laurea conseguita

secondo l'ordinamento didattico precedente alla riforma universitaria di cui al D.M. 3 novembre 1999 n. 509, i quali abbiano superato prima della data di entrata in vigore del comma 2 *bis* dell'art. 1 del D.L. 107/2002 conv. in L. 173/2002 il corrispondente esame di Stato secondo il vecchio ordinamento, di essere iscritti a semplice domanda in uno o più degli altri settori (vale a dire i settori "pianificazione territoriale", "paesaggistica" e della "conservazione dei beni architettonici ed ambientali" individuati all'art. 15, co. 2, del D.P.R. 328/2001) in cui si articola la Sezione A dell'omonimo albo, senza che possa essere loro opposta la necessità di sostenere nuovamente l'esame di Stato al fine di tale plurima iscrizione.

Il ricorso è inammissibile per il carattere non provvedimento delle impugnate note del Ministero della Giustizia.

L'art. 57 del R.D. 2537/1925 stabilisce che gli ordini degli ingegneri e degli architetti ed i rispettivi consigli sono posti sotto l'alta vigilanza del Ministero della Giustizia.

Il Ministero vigila alla esatta osservanza delle norme legislative e regolamentari e all'uopo può fare le opportune richieste ai singoli ordini ed ai rispettivi consigli.

Il Ministro della Giustizia, sentito il parere del Consiglio di Stato, può sciogliere il consiglio dell'ordine, ove questo, chiamato all'osservanza degli obblighi ad esso imposti, persista a violarli o a non adempierli, ovvero per altri gravi motivi.

L'art. 4, co. 2, lett. a), del D.P.R. 55/2001 - regolamento di organizzazione del Ministero della Giustizia – include la vigilanza sugli ordini professionali nonché le questioni concernenti l'applicazione delle

leggi e dei regolamenti sul notariato, sull'avvocatura e sugli altri ordini professionali, ivi compresi i concorsi e gli esami, tra le competenze della Direzione generale della giustizia civile nell'ambito del Dipartimento per gli Affari di giustizia.

Da tali norme, i ricorrenti deducono la natura provvedimentoale degli atti impugnati, in quanto il Ministero della Giustizia avrebbe il potere di impartire agli Ordini provinciali le opportune direttive sull'esatta ed uniforme osservanza delle norme legislative e regolamentari concernenti l'accertamento dei presupposti *ex lege* stabiliti per l'iscrizione o la cancellazione negli albi, al fine di garantire il legittimo ed uniforme esercizio di siffatte funzioni, così come può perfino sciogliere il Consiglio dell'Ordine ove questo, richiamato all'esatta osservanza di quelle norme, concernenti l'accertamento dei presupposti *ex lege* stabiliti per l'iscrizione o la cancellazione negli albi, persista a violarli o a non adempierli.

Il Collegio ritiene che il potere di vigilanza sugli ordini professionali indubbiamente attribuisce al Ministero della Giustizia una particolare autorevolezza nell'interpretazione delle norme, di rango primario o secondario, che dovranno essere applicate dagli Ordini, tanto che la vigilanza si concreta anche ed essenzialmente sull'esatta osservanza delle norme stesse.

Tale considerazione, però, non determina *sic et simpliciter* che la risposta del Ministero ai quesiti formulati da un Ordine professionale abbia natura provvedimentoale, tale da renderne ammissibile la relativa impugnativa nella sede giurisdizionale amministrativa.

Ciò per le ragioni di seguito indicate.

In primo luogo, premesso che l'ammissibilità del ricorso giurisdizionale amministrativo postula la lesività diretta ed immediata dell'atto impugnato, la nota ministeriale esprime un orientamento, formulato dall'organo che esercita la funzione di vigilanza, sull'interpretazione della norma e, anche volendo ritenere lo stesso in qualche misura cogente e condizionante l'attività degli Ordini, potrebbe al più essere assimilato ad un atto generale privo di lesività attuale e concreta, atteso che l'effettiva lesione alla sfera giuridica dell'interessato potrà verificarsi solo con l'adozione del provvedimento applicativo, vale a dire quando all'architetto laureato e che ha sostenuto l'esame secondo il previgente ordinamento sia rifiutata l'iscrizione ad altri settori della sezione A dell'albo in assenza del superamento di un nuovo esame di Stato.

In sostanza, il giudizio impugnatorio è ammissibile avverso un atto dotato di immediata e diretta lesività e tale carattere può essere riconosciuto agli atti individuali con cui è accettata o rifiutata l'iscrizione ad un albo, non certo all'atto con cui il Ministero della Giustizia rende noto il proprio orientamento sulla norma dalla cui interpretazione discenderà il concreto operare dell'Ordine professionale.

L'ammissibilità del ricorso va esclusa anche sotto un diverso profilo.

Ove si volesse ritenere che l'orientamento espresso dal Ministero della Giustizia con le note impugnate sia esso stesso lesivo della sfera giuridica dei ricorrenti, occorrerebbe rilevare che la posizione giuridica soggettiva dedotta in giudizio dagli interessati non ha natura di interesse legittimo ma di diritto soggettivo, con conseguente difetto di giurisdizione del giudice adito, non vertendosi in ambito di giurisdizione esclusiva.

L'iscrizione ad albi professionali, infatti, quando non postula l'esercizio di potere discrezionale da parte dell'amministrazione, richiedendo solo il mero accertamento del possesso dei requisiti oggettivi, non involge questioni di interesse legittimo ma di diritto soggettivo, sicché la relativa controversia appartiene alla giurisdizione del giudice ordinario (*ex multis*: Cass. Civ., SS.UU., 18 marzo 2004 n. 5502; Cons. Stato, IV, 39 giugno 2005 n. 3649; Cons. Stato, VI, 1° dicembre 2003 n. 7861; C.G.A. Sicilia, 5 dicembre 2001 n. 646).

Analogamente - ove, esercitando il proprio potere di conversione, il Collegio dovesse ritenere che l'azione proposta con il presente ricorso non abbia carattere impugnatorio di un atto ma si concreti nella richiesta di accertamento del diritto degli architetti in possesso di laurea conseguita secondo l'ordinamento didattico precedente alla riforma universitaria di cui al D.M. 3 novembre 1999 n. 509, i quali abbiano superato prima della data di entrata in vigore del comma 2 *bis* dell'art. 1 del D.L. 107/2002 conv. in L. 173/2002 il corrispondente esame di Stato secondo il vecchio ordinamento, di essere iscritti a semplice domanda in uno o più degli altri settori in cui si articola la sezione A dell'albo - il ricorso sarebbe inammissibile difettando, sull'azione di accertamento di un diritto soggettivo ed in assenza di giurisdizione esclusiva, la giurisdizione del giudice adito.

D'altra parte, posto che con la presente domanda i ricorrenti mirano ad ottenere dal giudice l'accertamento della corretta interpretazione della norma onde procedere all'iscrizione degli architetti aventi titolo negli altri settori della Sezione A dell'albo a semplice domanda, la giurisdizione non

