

Publicato il 27/11/2017

N. 05550/2017REG.PROV.COLL.
N. 03047/2016 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 Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3047 del 2016, proposto da:

Collegio Nazionale dei Periti Agrari e dei Periti Agrari Laureati, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Claudio Stronati, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Pomponio Leto, 2;

contro

Provincia di Sassari non costituita in giudizio;

nei confronti di

Depalmas Luigi Massimo, rappresentato e difeso dall'avvocato Anna Soro, con domicilio eletto presso lo studio Antonia De Angelis in Roma, via Portuense, 104;

Cocco Giovanni, Dettori Giuseppe non costituiti in giudizio;

Cocco Francesco Michele, rappresentato e difeso dall'avvocato Vittore Davini, con domicilio eletto presso lo studio Mario Cervone in Roma, via dei Gracchi, 56;

Collegio Nazionale degli Agrotecnici e degli Agrotecnici Laureati, in persona

del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Marco Prosperetti, Domenico Tomassetti, con domicilio eletto presso lo studio Domenico Tomassetti in Roma, via G. Pierluigi Da Palestrina, 19;

per la riforma

della sentenza breve del CONSIGLIO DI STATO, Sezione V, n. 00172/2016, resa tra le parti, concernente il concorso per esami bandito dalla Provincia di Sassari per il conferimento di un posto di Istruttore Tecnico "Perito Agrario", Categoria C;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Depalmas Luigi Massimo e di Cocco Francesco Michele e del Collegio Nazionale degli Agrotecnici e degli Agrotecnici Laureati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 ottobre 2017 il Cons. Angela Rotondano e uditi per le parti gli avvocati Aristide Police su delega dell'avvocato Claudio Stronati, Domenico Tomassetti, Vittore Davini, Loredana Giani su delega dell'avvocato Anna Soro;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Il Collegio Nazionale dei Periti Agrari e dei Periti Agrari Laureati (nel prosieguo soltanto "*Collegio dei Periti Agrari*" o "*Collegio opponente*") ha impugnato con opposizione di terzo la sentenza del Consiglio di Stato, V, 20 gennaio 2016, n. 172 che ha riformato la pronunzia del Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna, II, n. 1012 del 2015 ed accolto l'appello del signor Cocco Francesco Michele, partecipante ad una procedura selettiva per esami indetta dalla Provincia di Sassari, con determinazione dirigenziale del 29 settembre 2010, n. 157, per il conferimento, a tempo pieno

ed indeterminato, di un posto di Istruttore Tecnico, categoria C, posizione economica C1.

Il Collegio dei Periti Agrari ha altresì impugnato, domandandone l'annullamento, la determinazione n. 425 del 3 marzo 2016 del Settore servizi finanziari, personale ed economato della Provincia che ha dato esecuzione alla sentenza del Consiglio di Stato n. 172/2016, confermando la graduatoria dei vincitori, già approvata con la precedente determinazione dirigenziale n. 259 del 30 dicembre 2010.

Il Collegio opponente premetteva che il bando aveva previsto, tra i requisiti di partecipazione, il possesso del diploma di perito agrario nonché l'abilitazione all'esercizio della professione, con iscrizione al Collegio dei Periti agrari e Periti agrari laureati. All'esito della procedura selettiva, veniva approvata la graduatoria di merito dei vincitori (per un totale di tre candidati, a seguito del successivo incremento di due unità del numero dei posti messi a concorsi): il primo classificato era Cocco Francesco Michele, mentre Dettori Giovanni e Cocco Giovanni si collocavano, rispettivamente, al secondo e terzo posto.

Uno dei partecipanti alla selezione, il signor Depalmas Luigi Massimo, idoneo e collocatosi al quarto posto, aveva adito il TAR Sardegna per l'annullamento della graduatoria, assumendo che il primo classificato, benché in possesso di laurea in Ingegneria agraria e pianificazione del territorio rurale, ritenuto titolo di studio superiore rispetto al diploma richiesto, risultava sprovvisto del requisito, previsto dal bando, dell'iscrizione nell'Albo dei Periti Agrari e dei Periti Agrari Laureati, in quanto iscritto nel diverso Albo degli Agrotecnici e degli Agrotecnici Laureati. Si costituivano in giudizio Cocco Francesco Michele e la Provincia di Sassari i quali sostenevano l'infondatezza del ricorso; deducevano, in particolare, che l'abilitazione professionale e l'iscrizione all'Albo degli Agrotecnici e degli Agrotecnici laureati fosse titolo idoneo e sufficiente per l'ammissione al concorso, in quanto l'equipollenza, prevista dai decreti ministeriali e dalle ulteriori disposizioni normative, fra il diploma di perito agrario e quello di agrotecnico avrebbe dovuto tradursi

nell'equipollenza, ai fini dell'ammissione alla selezione, dell'iscrizione ai suddetti albi.

Con sentenza n. 1012 del 2015, il TAR Sardegna accoglieva il ricorso, annullando la determinazione impugnata nella parte in cui aveva ammesso alla procedura ed inserito nella graduatoria di merito il candidato COCCO Francesco Michele e rilevando che *la lex specialis* della procedura selettiva aveva prescritto il possesso, a pena di esclusione, di uno specifico requisito (il diploma di perito agrario e l'abilitazione all'esercizio della professione, con iscrizione all'albo) da ritenersi né illogico né irragionevole e che non si potesse, inoltre, prescindere dal significato letterale delle previsioni del bando. Avverso la sentenza di accoglimento del ricorso di primo grado Cocco Francesco Michele proponeva appello, deducendone l'erroneità in quanto la previsione del bando relativa al titolo di studio richiesto, all'abilitazione professionale e all'iscrizione allo specifico albo doveva intendersi integrata con i titoli di studio equivalenti a quello espressamente indicato.

Nel giudizio di appello interveniva anche *ad adiuvandum* il Collegio nazionale degli Agrotecnici e degli Agrotecnici Laureati (d'ora in avanti solo "*Collegio degli Agrotecnici*"), domandando che il ricorso fosse accolto.

Questa Sezione accoglieva l'appello, compensando le spese.

Il Collegio odierno opponente deduce di essere, rispetto a tale giudizio, litisconsorte necessario pretermesso; assume, inoltre, che la sentenza opposta sia lesiva e fortemente pregiudizievole degli interessi della categoria professionale rappresentata, in quanto condividerebbe la tesi in base alla quale l'equipollenza dei titoli di studio di perito agrario e di agrotecnico non possa essere disgiunta dall'equipollenza dell'esame di abilitazione e dell'iscrizione nei relativi albi, salvo voler svuotare di significato la nozione stessa di equipollenza.

Il Collegio dei Periti Agrari domanda, infine, la rimessione della questione relativa all'equipollenza dei titoli di studio, delle abilitazioni professionali e delle iscrizioni ai relativi albi all'Adunanza Plenaria per l'enunciazione del

principio di diritto, assumendo l'esistenza di un contrasto giurisprudenziale sul punto.

Nell'odierno giudizio di opposizione di terzo si sono costituiti, con deposito di memorie, Depalmas, ricorrente in primo grado, il quale ha domandato accogliersi il ricorso del Collegio opponente e riformare la sentenza del Consiglio di Stato n. 172 del 2016, rigettando l'appello proposto da Cocco Francesco Michele ed annullando la Determinazione Dirigenziale della Provincia di Sassari n. 425 del 3 marzo 2016, nonché il Collegio degli Agrotecnici e Cocco Francesco Michele: questi ultimi hanno, invece, eccepito l'inammissibilità del ricorso, in quanto il Collegio opponente non sarebbe controinteressato e, dunque, portatore di un interesse ad agire che lo legittimi alla proposizione dell'opposizione di terzo: la sentenza impugnata, infatti, non lederebbe gli interessi della categoria professionale rappresentata in quanto non stabilisce, in via generale, l'equipollenza delle abilitazioni e delle iscrizioni agli albi degli agrotecnici e dei periti agrari, ma concerne esclusivamente una determinata procedura concorsuale; l'impugnazione della determina dirigenziale, inoltre, sarebbe irrituale perché avrebbe dovuto essere proposta in primo grado dinanzi al TAR. In subordine, il Collegio degli Agrotecnici ed il Cocco hanno domandato il rigetto del ricorso perché infondato nel merito. All'udienza del 26 ottobre 2017, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Va in primo luogo esaminata l'eccezione di inammissibilità dell'opposizione di terzo per difetto dell'interesse ad agire del Collegio opponente.

L'eccezione, ad avviso della Sezione, è fondata e va accolta.

La proposizione dell'opposizione di terzo ordinaria contro una sentenza del Tribunale amministrativo o del Consiglio di Stato, ancorché non passata in giudicato, è subordinata alla sussistenza di un pregiudizio, determinato dalla pronunzia impugnata, ai diritti o agli interessi legittimi del ricorrente. Il rimedio ha, infatti, il fine di tutelare il litisconsorte necessario pretermesso, ovvero il titolare di una situazione soggettiva autonoma e incompatibile con

quella accertata nella sentenza e rispetto a quella riferibile alla parte risultata vittoriosa per effetto della pronunzia opposta (Cons. Stato, Ad. Plen., 11 gennaio 2007, n. 2; Cons. St., IV, 31 marzo 2010, n. 1833; Id., VI, 30 luglio 2008, n. 3812); pertanto, tale rimedio non può essere proposto dal cointeressato, che come tale non ha la qualità di litisconsorte necessario (Cons. St., VI, 20 gennaio 2003, n.208). La legittimazione a proporre opposizione di terzo nei confronti di sentenza del giudice amministrativo resa *inter alios* va, dunque, riconosciuta ai controinteressati pretermessi, nonché a quelli occulti (perché non facilmente identificabili) o sopravvenuti, non intervenuti nel processo, allorchando tale assenza non sia dipesa da una loro decisione, ma sia conseguenza di un'omissione dovuta alla controparte, alla mancata attivazione dei poteri di integrazione del contraddittorio del giudice o a vizi del procedimento amministrativo a monte, per mancanza di una corretta individuazione o di una espressa evocazione nella formalità degli atti. Tali soggetti, pur non avendo partecipato al relativo giudizio, sono nondimeno titolari di un interesse qualificato al mantenimento dell'atto impugnato: interesse che, di conseguenza, risulta travolto direttamente dall'annullamento dell'atto stesso; sicché l'attuazione del comando contenuto nella sentenza sarebbe ontologicamente incompatibile rispetto ad una coesistenza, sul piano sostanziale, dei due ordini di interessi propri del ricorrente e dell'opponente (in tal senso cfr. Cons. St., Sez. III, 16 dicembre 2013, n. 6014; Cons. St., V, 23 maggio 2013, n. 2390). Deve invece escludersi la legittimazione attiva all'opposizione di terzo ordinaria di coloro la cui situazione giuridica sia collegata da un rapporto di dipendenza o di derivazione con quella di altri soggetti parti in causa; allo stesso modo va esclusa la legittimazione ad agire dei soggetti interessati solo di riflesso: rispetto a tali categorie difetta, infatti, il requisito dell'autonomia della posizione soggettiva stessa (Cons. St., VI, 29 gennaio 2008, n. 230). Pertanto, a differenza della parte necessaria pretermessa, il titolare della posizione secondaria, accessoria e riflessa, pur potendo intervenire nel giudizio, non è

legittimato ad impugnare mediante opposizione di terzo ordinaria la sentenza lesiva per il titolare della posizione principale (Cfr., *ex plurimis*, Cons. stato, V, 28 luglio 2014, n. 4014).

In applicazione delle su richiamate coordinate ermeneutiche, la Sezione ritiene pertanto di non condividere le deduzioni in punto di legittimazione ad agire ed interesse a ricorrere formulate dal Collegio opponente.

Quest'ultimo assume la sua qualità di litisconsorte necessario pretermesso; sostiene, pertanto, che la sentenza opposta, resa dal Consiglio di Stato nel giudizio di appello promosso dal vincitore della procedura concorsuale *de qua*, sia lesiva e fortemente pregiudizievole degli interessi della categoria dei periti agrari, in quanto la pronunzia in esame, nel considerare equipollenti non soltanto i titoli di accesso alle professioni dei periti agrarie degli agrotecnici, ma finanche i rispettivi albi, disciplinati da due diversi provvedimenti legislativi, inciderebbe sulle competenze delle due differenti professioni, determinando uno spostamento o, addirittura, una confusione delle competenze legislativamente disciplinate, mediante un'estensione e un'indebita invasione delle attribuzioni e delle funzioni degli agrotecnici in quelle, specifiche e peculiari, spettanti per legge ai periti agrari. La ricostruzione di cui alla sentenza impugnata si porrebbe, dunque, in stridente contrasto con i principi che disciplinano le professioni, per le quali è espressamente prevista una riserva di legge; con le relative leggi professionali, che distinguono con chiarezza le competenze e le attribuzioni degli agrotecnici e dei periti agrari; con la costante giurisprudenza sul punto, nonché con gli stessi provvedimenti richiamati a sostegno della decisione assunta.

La tesi prospettata dal Collegio opponente non pare condivisibile.

Al contrario coglie nel segno il rilievo formulato dalla difesa del Collegio degli agrotecnici, secondo la quale questo Consiglio, nella pronunzia opposta, si è allineato ad una giurisprudenza pacifica sull'equipollenza dei titoli di studio,

delle abilitazioni e delle iscrizioni ai relativi albi professionali esclusivamente ai fini dell'accesso alle procedure selettive e ai pubblici impieghi.

In particolare, nella sentenza impugnata, il Consiglio di Stato richiamava i suoi pareri sull'equipollenza dei titoli di studio in questione (n. 4335 del 24 ottobre 2012 della II Sezione e n. 195 del 10 marzo 1998 della III Sezione) secondo i quali tra i due diplomi (quello di perito agrario e quello di agrotecnico) vi è una totale equiparazione, confermata anche dalla legge (art. 55 del d.P.R. 5 giugno 2011, n. 328); faceva, altresì, riferimento alla nota del 21 settembre 2009 dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato secondo il quale *“la limitazione dell'accesso all'esame di abilitazione per l'esercizio della professione di agrotecnico ai soli soggetti titolari del diploma di agrotecnico avrebbe costituito una barriera all'ingresso della professione di agrotecnico non necessaria né proporzionata, stante l'equiparazione dei titoli di studio”*; e concludeva ritenendo che *“l'equipollenza dei titoli di studio di cui sopra non possa essere disgiunta dalla conseguente abilitazione ed iscrizione al relativo Albo Professionale”*, in quanto un'opposta interpretazione avrebbe portato a conseguenze del tutto illogiche e contraddittorie, quali, in particolare, l'affermazione della equipollenza, ai fini dell'accesso alle pubbliche selezioni, dei titoli di studio e della diversità dell'esame di abilitazione e dell'iscrizione ai relativi albi, sì da comportare un totale svuotamento di significato della nozione stessa di equipollenza.

Nell'affermare tale equipollenza, tuttavia, la sentenza ha fatto riferimento in via esclusiva ad una determinata procedura concorsuale, oggetto del giudizio tra le parti necessarie: rispetto a tale vicenda non è, di conseguenza, ravvisabile l'esistenza di uno specifico interesse ad agire dell'Ordine dei Periti Agrari, anche ove si consideri che i suoi esponenti non sono stati né destinatari di un trattamento discriminatorio né esclusi dalla procedura selettiva in esame.

Invero, la sentenza impugnata, contrariamente a quanto prospettato dal Collegio opponente, ha chiaramente affermato la persistenza di una netta

differenziazione tra le aree professionali in questione, ribadendo peraltro che alle stesse non possa che accedersi attraverso il superamento del relativo esame di abilitazione. Ne consegue che, in base all'interpretazione contenuta nella pronunzia in esame, il concreto esercizio della professione -di perito agrario e di agrotecnico- è subordinata all' iscrizione nel relativo albo professionale, previo superamento del relativo esame di abilitazione; sicché non si comprende come la sentenza in questione possa aver determinato, come sostenuto dal Collegio opponente, uno spostamento, se non addirittura una confusione o una invasione nella sfera delle competenze che la legge attribuisce agli iscritti nell'albo dei periti agrari. Le professioni restano infatti differenziate nelle loro distinte e peculiari competenze specialistiche e funzioni tipiche, come pure differenti restano i rispettivi albi professionali, la cui iscrizione rimane subordinata al superamento delle specifiche prove di abilitazione prescritte: e tali affermazioni sono chiaramente contenute nella sentenza opposta che statuisce non già l'equiparazione delle professioni in questione e dei rispettivi albi, negandone autonomia e specificità, bensì, soltanto, che l'equipollenza dei titoli di studio non possa disgiungersi dalla conseguente equiparazione delle abilitazioni e delle iscrizioni agli albi professionali esclusivamente ai fini di quel concorso. Nel giudizio non si domandava, infatti, che il giudice dichiarasse l'equipollenza degli albi e delle professioni di perito agrario e di agrotecnico; di conseguenza, la sentenza non contiene (né poteva contenere) alcuna statuizione in tal senso; al contrario, la pronunzia ribadisce a chiare lettere il permanere di una differenziazione tra le aree professionali, cui non può che accedersi mediante il superamento del relativo esame di abilitazione.

Peraltro nel caso di specie, come evidenziato dal Collegio Nazionale degli Agrotecnici e degli Agrotecnici laureati, quest'ultimo ordine professionale, già con nota prot. n.4269 del 4.10.2010, chiedeva l'integrazione del bando con l'inserimento, tra i requisiti di partecipazione, del diploma di agrotecnico e

della iscrizione nell'Albo professionale degli Agrotecnici e degli Agrotecnici laureati.

La Provincia di Sassari accoglieva tale richiesta ed espressamente precisava che il bando andava interpretato nel senso che l'iscrizione all'Albo professionale degli Agrotecnici e degli Agrotecnici laureati, stante l'equipollenza *ex lege* tra i diplomi di perito agrario e di agrotecnico, costituisse titolo idoneo e sufficiente a consentire la partecipazione al concorso, ugualmente all'iscrizione nell'Albo dei Periti agrari. Tale nota integrativa del bando di concorso non è mai stata impugnata nel giudizio di primo grado; neppure è stato impugnato il bando come modificato per effetto di tale integrazione.

In conclusione, il Consiglio di Stato non ha stabilito in alcun modo l'equiparazione delle professioni, né delle relative abilitazioni e degli albi professionali, ma ha soltanto condiviso la tesi dell'equipollenza dei titoli di studio ai fini della partecipazione ad una determinata procedura selettiva. Rispetto a questa posizione il Collegio dei periti agrari non è controinteressato né titolare di alcuna posizione di interesse, autonomo e incompatibile con quello derivante dall'accertamento contenuto in sentenza o con quello della parte vittoriosa in quel giudizio di appello, tale da legittimarlo a proporre opposizione avverso la pronunzia in esame, del tutto priva di profili di lesività rispetto a situazioni di cui il Collegio sia eventualmente portatore; né la decisione impugnata pregiudica in qualche modo interessi della categoria professionale istituzionalmente rappresentata dal Collegio opponente.

Di conseguenza, il ricorso per opposizione di terzo va dichiarato inammissibile per carenza di legittimazione attiva e difetto di interesse ad agire del Collegio dei Periti Agrari e dei Periti Agrari Laureati.

Restano assorbiti i restanti motivi comunque inidonei a fondare una pronunzia di tipo diverso.

Le spese di lite sono liquidate in dispositivo, secondo il principio della soccombenza.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sul ricorso in opposizione di terzo, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile.

Condanna il Collegio dei Periti Agrari e dei Periti Agrari Laureati al pagamento delle spese di giudizio che sono forfettariamente liquidate in complessivi € 4.000,00 (quattromila) di cui euro 2.000,00 (duemila) a favore di COCCO Francesco Michele ed euro 2.000,00 (duemila) a favore del Collegio degli Agrotecnici e degli Agrotecnici laureati, oltre oneri accessori.

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

Così deciso in Roma nella Camera di Consiglio del giorno 26 ottobre 2017 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, Consigliere

Alessandro Maggio, Consigliere

Angela Rotondano, Consigliere, Estensore

Stefano Fantini, Consigliere

L'ESTENSORE
Angela Rotondano

IL PRESIDENTE
Francesco Caringella

IL SEGRETARIO