



«Sollevabile la questione di legittimità costituzionale anche per norme di legge  
abrogate»

(Cons. Stato Sez. VI, Sent., 03-10-2014, n. 4946)

professioni intellettuali – questione di legittimità– norma abrogata

E' sollevabile la questione di legittimità costituzionale anche in relazione a norme abrogate anteriormente alla rimessione della questione di costituzionalità, non determinando, di per sé, l'inammissibilità della questione per difetto di rilevanza.

In relazione a quanto già affermato dalla Corte costituzionale, persiste la rilevanza della questione anche nel caso in cui la norma sottoposta a scrutinio sia sostituita da una successiva, perché, ove un determinato atto amministrativo sia stato adottato sulla base di una norma poi abrogata, "la legittimità dell'atto deve essere esaminata, in virtù del principio *tempus regit actum*, con riguardo alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento della sua adozione" (vedi sent. Corte cost. 24 aprile 2013, n. 78; 11 luglio 2012, n. 177; nonché, tra le altre, sentenze 25 novembre 2011, n. 321; 11 giugno 2010, n. 209 ; 28 novembre 2008, n. 391; 20 novembre 2000 n. 509).

Secondo quanto affermato dal Consiglio di Stato, "i due istituti giuridici dell'abrogazione e della illegittimità costituzionale delle leggi non sono eguali fra loro, ma si muovono su piani diversi ed hanno, soprattutto, effetti diversi. Mentre la dichiarazione di incostituzionalità di una legge o di un atto avente forza di legge rende la norma inefficace *ex tunc* e quindi estende la sua invalidità a tutti i rapporti giuridici ancora pendenti al momento della decisione della Corte, restandone così esclusi soltanto i "rapporti esauriti".

Nel caso di specie, la riformulazione dell'art. 182 del Codice, il testo previgente troverebbe, comunque, applicazione, in forza del già richiamato principio *tempus regit actum*, per vagliare la legittimità dei provvedimenti amministrativi impugnati in questa sede, il che appare sufficiente per affermare la persistente rilevanza della prospettata questione di legittimità costituzionale.

\*\*\*

## IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

### Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

### SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9331 del 2010, proposto da:

B.N. e altri, tutti rappresentati e difesi dagli avvocati Andrea Bandini, Pietro Celli, Alfonso Bonafede, con domicilio eletto presso Andrea Bandini in Roma, viale Liegi, 35/B;

contro

Ministero per i beni e le attività culturali, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. LAZIO - ROMA: SEZIONE II QUA n. 28505/2010, resa tra le parti, concernente selezione pubblica per il conseguimento delle qualifiche professionali di restauratore di beni culturali

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero per i beni e le attività culturali;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 1 luglio 2014 il Cons. Roberto Giovagnoli; udito l'avvocato dello Stato Fabrizio Urbani Neri;

### Svolgimento del processo - Motivi della decisione

11. Gli odierni appellanti sono tutti restauratori di comprovata e pluriennale esperienza che hanno svolto, prima della pubblicazione del bando di cui al

ricorso, attività di restauro di beni culturali per conto di enti pubblici e committenti privati.

I ricorrenti sono altresì tutti interessati alla partecipazione del concorso indetto dal Ministero per i beni e le attività culturali con il Bando di selezione pubblica per il conseguimento delle qualifiche di restauratore di beni culturali ai sensi dell'art. 182, commi 1 ed 1-bis D.Lgs. 22 gennaio 2014, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio) e di collaboratore restauratore di beni culturali ai sensi dell'art. 182, comma 1-quinquies del Codice.

2. Il bando suddetto rappresenta l'atto conclusivo, emesso dalla Amministrazione ministeriale, di una attività legislativa e regolamentare intesa dal 1998 a oggi di fissare i requisiti e dettare le procedure per il riconoscimento giuridico della qualifica di restauratore di beni culturali.

3. A tal fine è opportuno tratteggiare la normativa legislativa e regolamentare intervenuta nel corso degli anni nella materia in oggetto.

Il D.Lgs. 20 ottobre 1998, n. 368 individuò nelle Scuole di restauro i soggetti giuridici deputati a formare i restauratori ed a rilasciare i relativi titoli abilitanti.

Al fine di attuare la norma e regolamentare le modalità di riordino delle Scuole di restauro, il Ministero per i beni e le attività culturali emanava il D.M. 3 agosto 2000, n. 294 con il quale si approvava il "Regolamento concernente individuazione dei requisiti di qualificazione dei soggetti esecutori dei lavori di restauro e manutenzione dei beni mobili e delle superfici decorate di beni architettonici" successivamente modificato dal D.M. 24 ottobre 2001, n. 420.

Il predetto D.M. n. 294 del 2000, nel testo modificato dal D.M. n. 420 del 2001, all'art. 7, riconosceva la qualifica di restauratore a coloro che avessero conseguito un diploma presso una scuola di restauro statale o regionale di durata non inferiore a due anni, ovvero avessero svolto attività di restauro dei beni culturali per almeno otto anni alla data di entrata in vigore del decreto stesso (3 agosto 2001).

Tale decreto era impugnato dai restauratori della Scuola di restauro del Mosaico di Ravenna innanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio.

Il Tribunale amministrativo regionale annullava il D.M. n. 420 del 2001 con sentenza 1 marzo 2004, n. 1845, ritenendo illegittima la statuizione dell'art. 7 nella parte in cui richiedeva l'esperienza di otto anni al 3 agosto 2001.

4. Al fine di colmare il vuoto regolamentare e normativo in materia, formatosi all'esito dell'annullamento in sede giurisdizionale del D.M. n. 420 del 2001, il legislatore è intervenuto con gli artt. 29 e 182 D.Lgs. n. 42 del 2004.

Dall'art. 182 D.Lgs. n. 42 del 2004 emerge - secondo la prospettazione degli appellanti - l'intento legislativo di limitare il riconoscimento della qualifica di restauratore a scapito di soggetti, quali gli odierni ricorrenti, che hanno già compiuto un percorso formativo o svolto attività di restauro di beni culturali attraverso affidamenti di carattere fiduciario sempre sotto il diretto controllo delle autorità preposte alla vigilanza.

Più precisamente, per tali soggetti, l'art. 182 del Codice ha previsto la possibilità di conseguire la qualifica di restauratore:

- direttamente, ossia senza l'esperimento di esame di idoneità, mediante il possesso di determinati titoli di studio rilasciati da specifici enti;
- direttamente, ossia senza l'esperimento di esame di idoneità mediante la dimostrazione del possesso di determinati requisiti tra cui l'aver svolto l'attività di restauro per almeno otto anni alla data di entrata in vigore del decreto del Ministro n. 420/2001;
- indirettamente, ossia mediante il superamento di esame di idoneità e la dimostrazione del possesso di determinati requisiti professionali tra cui l'aver svolto l'attività di restauro per almeno quattro anni alla data di entrata in vigore del decreto del Ministro n. 420/2001.

In tal modo l'art. 182 del Codice discriminerebbe coloro i quali, come gli odierni ricorrenti, hanno conseguito il requisito dell'esperienza professionale di otto (ovvero di quattro) anni, dopo il 2001, data di entrata in vigore del D.M. n. 420 del 2001, penalizzando il loro accesso alla qualifica di restauratori.

5. Lo stesso art. 182 del Codice ha previsto che la regolamentazione delle modalità di svolgimento della predetta prova di idoneità fosse demandata ad un apposito regolamento, approvato con D.M. n. 53 del 2009.

Tale decreto, tuttavia, non si sarebbe limitato - secondo i ricorrenti - a stabilire le modalità di svolgimento della prova di idoneità, ma ha operato una modifica in senso peggiorativo dei requisiti stabiliti dall'art. 182 del Codice per l'accesso alla prova, richiedendo il possesso di imprecisate ed inesistenti certificazioni di avvenuto conseguimento di esperienza professionale prima del 2001.

Con Circolare del Segretariato generale del ministero per i beni e le attività culturali n. 35 del 12 agosto 2009, sono state poi dettate le linee guida applicative dell'art. 182 del Codice che, nel tentativo di razionalizzare la

materia, avrebbero stabilito modalità di attestazione dell'attività di restauratore in totale difformità con le norme del Codice e del D.M. n. 53 del 2009.

6. Da ultimo (prima della qui gravata sentenza), il Ministero per i beni e le attività culturali, con bando in data 29 settembre 2009 ha indetto la selezione pubblica per il conseguimento delle qualifiche di restauratore di beni culturali ai sensi dell'art. 182, commi 1 ed 1-bis, D.Lgs. n. 42 del 2004 e di collaboratore restauratore di beni culturali ai sensi dell'art. 182, comma 1-quinquies del Codice.

Il bando recepisce tutte le norme sopra richiamate ed impedirebbe ai ricorrenti di poter partecipare alla procedura, stante il mancato possesso dei requisiti di partecipazione indicati.

7. Il bando, unitamente alla circolare ministeriale 12 agosto 2009, n. 35, è stata impugnata dagli odierni ricorrenti innanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio..

7.1. Con il primo motivo si contestava la scelta legislativa di consentire, in via transitoria, l'attribuzione automatica (rectius: previa qualifica dei requisiti) della qualifica di restauratore solo a coloro i quali avevano maturato determinati requisiti (titoli di studio ed esperienza professionale ovvero solo quest'ultima) entro la data di entrata in vigore del decreto del Ministro 24 ottobre 2001, n. 20, piuttosto che entro il 2006 (con l'entrata in vigore del Codice dei beni culturali e del paesaggio), ovvero entro il 2009, anno in cui era stata data completa attuazione alle disposizioni codicistiche riguardanti la figura del restauratore.

La censura si incentra, dunque, sulla asserita illegittimità costituzionale dell'art. 182, comma 1, lettere b) e c) e comma 1-bis (lettera a)) del D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, nella parte in cui, appunto, prevede che i requisiti ivi indicati, utili all'acquisizione della qualifica di restauratore di beni culturali, ovvero all'ammissione alla prova di idoneità di cui all'art. 182, comma 1-bis, debbano essere posseduti dagli interessati "anteriormente alla data di entrata in vigore del decreto del Ministro 24 ottobre 2001, n. 420".

7.2. Con il secondo motivo si lamentava che l'impossibilità di ottenere l'automatica attribuzione della qualifica di restauratore di beni culturali finiva per impedire a molti degli istanti, operanti nella forma individuale, di svolgere attività di impresa, onde il contrasto con il principi di diritto comunitario in tema di concorrenza ed in particolare con gli articoli 81, 82 e 86 del Trattato CE.

7.3. Con il terzo motivo si deduceva l'illegittimità del bando di concorso per violazione dell'art. 182 del D.Lgs. n. 42 del 2004: facendo leva sulla previsione

di cui all'art. 29, comma 6, dello stesso Codice, con il quale era chiarito che gli interventi di restauro possono essere effettuati da chi è in possesso dei requisiti per acquisire la qualifica di restauratore si sosteneva che alla data in cui era stato pubblicato il bando gli istanti avevano già ampiamente maturato il diritto a conseguire in via automatica la qualifica di restauratore.

7.4. Con il quarto motivo e il quinto motivo si lamentava che l'Amministrazione nel predisporre il bando era incorsa in violazione di legge sotto diversi profili, nella misura in cui era stato imposto ai partecipanti di dimostrare l'avvenuto svolgimento dell'attività di restauro indicativa del possesso della necessaria professionalità per l'attribuzione della qualifica attraverso attestazioni acquisite dai propri committenti che in realtà non le detengono trattandosi di documenti in possesso della sola autorità preposta alla tutela del bene oggetto degli interventi di restauro e nemmeno acquisibili mediante apposita istanza di accesso giacché la possibilità di ottenere l'ostensione di quanto detenuto dagli uffici ministeriali era stata differita sino al termine delle operazioni di attestazione per evitarne la paralisi

7.5. Con il sesto ed ultimo motivo si contestava il paragrafo 5.3. delle linee guida con il quale si prevedeva che le attestazioni dovevano essere rilasciate solo all'esito di apposite istanze inoltrate per via telematica cui occorreva dare seguito nella stessa forma e nel contempo si precisava che le attestazioni cartacee erano prive di qualsivoglia valore. Ad avviso degli istanti tali previsioni violerebbero l'art. 41, comma 1, D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445 e l'art. 1, comma 2, della L. n. 241 del 1990.

8. L'adito Tribunale amministrativo regionale con la sentenza 26 luglio 2010, n. 28505 ha respinto il ricorso.

9. La sentenza è stata impugnata da gran parte degli originari ricorrenti (i cui nominativi sono indicati nell'epigrafe della presente sentenza), i quali hanno contestato sotto diversi profili la statuizione del primo giudice, riproponendo, nella sostanza, i motivi già proposti in primo grado.

10. Si è costituito in giudizio il Ministero per i beni e le attività culturali deducendo, in via pregiudiziale, l'improcedibilità e l'inammissibilità dell'appello, e sostenendone comunque l'infondatezza nel merito.

11. All'udienza pubblica del 1 luglio 2014, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

12. L'appello non merita accoglimento.

13. L'infondatezza nel merito dell'appello consente di prescindere dalle eccezioni di rito sollevate dalla difesa erariale.

14. Preliminarmente va osservato che la sentenza qui impugnata è stata resa, e l'appello presentato, quasi tre anni prima che l'art. 182 del Codice dei beni culturali e del paesaggio venisse incisivamente modificato dalla L. 14 gennaio 2013, n. 7 e da dall'art. 3-quinquies, comma 1, D.L. 8 agosto 2013, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla L. 7 ottobre 2013, n. 112. E che, per conseguenza, il Ministero per i beni e le attività culturali emanasse, con decreto 13 maggio 2014 (in via di registrazione alla data dell'udienza della presente decisione), le nuove linee guida applicative dell'articolo 182 del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

La sopravvenienza normativa non fa, tuttavia, venire meno l'interesse degli odierni appellanti in relazione ai motivi diretti a contestare l'illegittimità costituzionale della norma abrogata, sulla cui base è stato emanato il bando di concorso oggetto della presente impugnativa.

Va evidenziato, infatti, che l'abrogazione di una norma anteriormente alla rimessione della questione di costituzionalità non determina, di per sé, l'inammissibilità della questione per difetto di rilevanza. La Corte costituzionale ha costantemente affermato la persistenza della rilevanza della questione anche nel caso in cui la norma sottoposta a scrutinio sia sostituita da una successiva, perché, ove un determinato atto amministrativo sia stato adottato sulla base di una norma poi abrogata, "la legittimità dell'atto deve essere esaminata, in virtù del principio *tempus regit actum*, con riguardo alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento della sua adozione" (sentenze 24 aprile 2013, n. 78; 11 luglio 2012, n. 177; nonché, tra le altre, sentenze 25 novembre 2011, n. 321; 11 giugno 2010, n. 209 ; 28 novembre 2008, n. 391; 20 novembre 2000 n. 509).

Del resto, i due istituti giuridici dell'abrogazione e della illegittimità costituzionale delle leggi non sono eguali fra loro, ma si muovono su piani diversi ed hanno, soprattutto, effetti diversi. Mentre la dichiarazione di incostituzionalità di una legge o di un atto avente forza di legge rende la norma inefficace *ex tunc* e quindi estende la sua invalidità a tutti i rapporti giuridici ancora pendenti al momento della decisione della Corte, restandone così esclusi soltanto i "rapporti esauriti", (acfr. l'art. 136 Cost., e, ancora più chiaramente, l'art. 30, comma 3, L. 11 marzo 1953, n. 87: "Le norme dichiarate incostituzionali non possono avere applicazione dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione"), l'abrogazione, salvo il caso (in questo caso non ricorrente) dell'abrogazione con effetti retroattivi, opera solo per l'avvenire, atteso che anche la legge abrogante è sottoposta alla regola di cui all'art. 11 delle Disposizioni sulla legge in generale (c.d. Preleggi), secondo cui "la legge non dispone che per l'avvenire: essa non ha effetto retroattivo".

Nel caso di specie, pertanto, nonostante la riformulazione dell'art. 182 del Codice, il testo previgente troverebbe, comunque, applicazione, in forza del già richiamato principio *tempus regit actum*, per vagliare la legittimità dei

provvedimenti amministrativi impugnati in questa sede, il che appare sufficiente per affermare la persistente rilevanza della prospettata questione di legittimità costituzionale.

Sebbene ancora rilevante, la questione di legittimità costituzionale prospettata dagli appellanti è, tuttavia, manifestamente infondata.

Il Collegio condivide, in primo luogo, le conclusioni cui è giunto il Tribunale amministrativo regionale in merito alla manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 182, comma 1, lettere b) e c) e comma 1-bis (lettera a)) del D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (nel testo all'epoca - 2010 - vigente), nella parte in cui prevede(va) che i requisiti ivi indicati, utili all'acquisizione della qualifica di restauratore di beni culturali, ovvero all'ammissione alla prova di idoneità di cui all'art. 182, comma 1-bis, debbano essere posseduti dagli interessati "anteriormente alla data di entrata in vigore del decreto del Ministro 24 ottobre 2001, n. 420".

Come già rilevato, con l'art. 182 del Codice si è provveduto a introdurre un regime transitorio in vista della definizione a regime della figura di restauratore di beni culturali, contemplata dall'art. 29.

Fino all'introduzione della disciplina in questione il parametro sostanziale esistente - anche se ai soli limitati fini della individuazione dei requisiti di qualificazione per la partecipazione alle gare di appalto - era essenzialmente rinvenibile negli artt. 7 e 8 del decreto del Ministro per i beni e le attività culturali 3 agosto 2000, n. 294 (Regolamento concernente l'individuazione dei requisiti di qualificazione dei soggetti esecutori dei lavori di restauro e manutenzione dei beni mobili e delle superfici decorate di beni architettonici), modificato dal D.M. 24 ottobre 2001, n. 420, le cui disposizioni sono state poi in gran parte recepite dall'art. 182 del Codice.

Osserva il Collegio, riferendosi alla questione centrale sollevata dai ricorrenti ed appellanti, che lo svolgimento in via di fatto o a seguito dell'attribuzione della qualifica OS2 non può costituire presupposto per rivendicare pretesi diritti quesiti, o lamentare la riduzione di possibilità lavorative. In difetto di una compiuta disciplina normativa a regime che identifichi la qualifica in modo formale, non possono profilarsi situazioni di diritto che comportino il mantenimento della qualifica stessa.

Occorre ricordare, infatti, che l'attribuzione della qualifica OS2 in base al D.M. n. 420 del 2001 non comporta il riconoscimento ai fini professionali della qualifica di restauratore (come peraltro sottolineato anche dalla Corte costituzionale, in sede di conflitto di attribuzioni, con la sentenza 13 gennaio 2004, n. 9). Perciò l'aver in precedenza avuto affidamenti di lavori di restauro da parte di Soprintendenze non può costituire titolo tale da comportare l'attribuzione automatica della qualifica.



Si deve sottolineare, in rapporto alla particolare rilevanza della materia, il dato fondamentale che gli operatori del settore non possono pretendere di ottenere automaticamente la qualifica professionale di restauratore, senza che vi sia stata, in rispetto a congrue ragioni di merito professionale, una previa valutazione o una situazione legittimamente tale da rendere l'assoluta certezza circa la sussistenza di adeguate loro capacità professionali, in rapporto alla rilevanza, all'incidenza e alla delicatezza dell'attività svolta. Non v'è chi non veda, infatti, che questa particolare attività, incidendo direttamente sulla consistenza materica delle cose d'arte, potrebbe comportare, a causa di una perizia professionale non debitamente accertata o assicurata, danni irreversibili o comunque gravi al patrimonio artistico nazionale, vale a dire a beni facenti parte di un complesso di primario rilievo, la cui tutela è per la Nazione di importanza tale da formare oggetto di un principio fondamentale della Costituzione (art. 9); ovvero potrebbe comportare l'applicazione di metodologie e il raggiungimento di risultati pratici non coerenti con l'indirizzo, di particolare pregio e comunque di consonanza con il patrimonio culturale nazionale, della scuola del restauro italiana, e dunque anch'essi pregiudizievoli dal medesimo punto di vista: è infatti coerente con l'unitarietà del patrimonio nazionale, additata dall'art. 9 della Costituzione, l'unitarietà degli indirizzi metodologici, non a caso assicurati al massimo livello formativo e di pratica dagli appositi istituti di restauro ministeriali.

Non v'è dunque chi non veda le conseguenze seriamente pregiudizievoli di un'opposta opinione per il patrimonio culturale in mano pubblica, o su cui lo Stato può effettuare interventi diretti di tutela. Come puntualmente ricorda la difesa erariale, se l'Amministrazione infatti non potesse più scegliere il restauratore di acclarata affidabilità, ciascun soggetto iscritto negli elenchi potrebbe essere chiamato a svolgere lavori di restauro anche su opere importantissime di titolarità pubblica: il che, per il pericolo evidente di vulnus che potrebbe derivarne, rappresenterebbe un risultato inaccettabile in rapporto al detto primario rango costituzionale della materia.

È evidente dunque che deve dunque esserci un'acclarata certezza sulla qualificazione professionale del singolo soggetto agente in ambito di tanta delicatezza e rilievo.

Gli operatori del settore possono vantare solo l'interesse a che vengano individuati i requisiti per l'accesso alla qualifica in modo ragionevole e non discriminatorio. La norma deve infatti assicurare l'interesse primario alla salvaguardia del patrimonio storico artistico e non già quello, anch'esso meritevole di considerazione, ma certo recessivo nella comparazione degli interessi, alla conservazione delle opportunità lavorative degli operatori.

15. Ritengono però i ricorrenti che la scelta del legislatore di ancorare il possesso dei requisiti alla data di entrata in vigore del D.M. n. 420 del 2001 ai

fini del riconoscimento diretto della qualifica sarebbe ingiustificata e irragionevole, creando disparità di trattamento tra gli operatori del settore.

La tesi non è condivisibile.

La scelta legislativa di individuare come discrimine temporale la data di entrata in vigore del D.M. 24 ottobre 2001, n. 420 (pubblicato sulla G.U. n. 280 del 1 dicembre 2001), di modifica del D.M. 3 agosto 2000, n. 294 (Regolamento concernente l'individuazione dei requisiti di qualificazione dei soggetti esecutori dei lavori di restauro e manutenzione dei beni mobili e delle superfici decorate di beni architettonici) non è irragionevole ed anzi ha una valida ragione giustificatrice.

Al momento dell'entrata in vigore del D.M. n. 420 del 2001 era ormai, infatti, chiaro che per accedere alla professione di restauratore occorreva una particolare qualificazione professionale, derivante dal possesso di un titolo di studio o dallo svolgimento di un certo numero di anni di attività professionale. Ne consegue che coloro i quali si sono affacciati alla professione successivamente al 2001 (o che hanno maturato i requisiti dopo quella data) non potevano non essere edotti della necessità del possesso di una particolare qualificazione per lo svolgimento di una tale specialistica attività. Ne consegue che ora, anche in punto - se mai rilevante - di affidamento sull'assetto normativo non possono ragionevolmente rivendicare una qualche attendibile aspettativa al riconoscimento diretto della qualifica.

Il che conferma che la posizione di coloro che, ancor prima dell'entrata in vigore del D.M. n. 420 del 2001 avevano acquisito la professionalità considerata quale standard minimo per effettuare interventi di recupero di beni culturali nell'ambito degli appalti di lavori aventi ad oggetto tale peculiare categoria di opere, era del tutto differenziata rispetto a quella di chi ancora non aveva raggiunto la predetta soglia.

Costoro, peraltro, non sono stati esclusi dell'accesso alla professione in base alla disciplina transitoria. È stato invece loro richiesto soltanto di sottoporsi ad un esame di idoneità, come peraltro previsto dallo stesso D.M. n. 420 del 2001.

Del resto, è normale a tutte le discipline transitorie di regolare le situazioni pendenti con l'introdurre uno spartiacque tra la vecchia e la nuova disciplina, riferendolo a una data precisa. Del che derivano, a seconda dei soggetti, vantaggi o svantaggi che non sono di per sé irrazionali.

Pertanto, perché è ineluttabile per l'attuazione di una normativa transitoria che regoli il passaggio tra un regime all'altro la previsione di una data alla quale fissare il possesso dei requisiti, occorre valutare se la data prescelta dalla legge sia illogica ed irragionevole.

La scelta legislativa - risultante dall'art. 182 del Codice, come modificato dai decreti legislativi integrativi e correttivi del Codice, 24 marzo 2006, n. 156 e 26 marzo 2008, n. 62 - è stata di tenere adeguata in considerazione la posizione di quanti già avevano intrapreso o continuato l'attività allorché era in vigore il solo D.M. n. 294 del 2000 (che è stato poi modificato dal D.M. n. 420 del 2001), e di recepire con i due rammentati decreti legislativi integrativi e correttivi del Codice l'avvenuta maturazione dei requisiti a una certa data, anteriore alla data di entrata in vigore della novella stessa, al fine di disincentivare lo svolgimento di fatto e *contra legem* di ulteriori attività formative e lavorative nel futuro e non aggravare la distanza tra le previsioni normative e la realtà di fatto.

Sicché - considerata la delicatezza del riconoscimento diretto della qualifica di restauratore - il legislatore ha ritenuto di recepire sostanzialmente nell'art. 182 comma 1 lett. b) e c) il contenuto del D.M. n. 294 del 2000, modificato dal D.M. n. 420 del 2001 e di limitare l'accesso alla qualifica senza prova idoneativa ai soli soggetti che disponevano dei requisiti per l'accesso alla qualifica già in base alla pregressa disciplina regolamentare: tanto al fine di tutelare la loro posizione per aver iniziato l'attività di restauro quando non vi era un parametro normativo certo in merito ai presupposti per l'acquisto della qualifica.

Nemmeno si può ritenere che il ritardo nell'attuazione della disciplina transitoria abbia recato nocumento ai presenti ricorrenti, tenuto conto che ha comunque consentito loro di svolgere liberamente l'attività anche in mancanza dei requisiti che oggi vengono richiesti dal bando di selezione.

16. Ritiene, pertanto, il Collegio che il primo motivo di appello debba essere respinto e che, conseguentemente, non sussistano i presupposti per la rimessione degli atti alla Corte costituzionale per violazione degli artt. 3 e 97 Cost., non essendo la data prescelta palesemente illogica ed irragionevole.

17. Parimenti infondato è il secondo motivo di appello diretto a sostenere la disapplicazione dell'art. 182, comma 1, lett. b) e c) del D.Lgs. n. 42 del 2004, per contrasto con i principi di diritto comunitario in materia di concorrenza.

Gli invocati principi di derivazione comunitaria non sono applicabili, *ratione materiae*, nella presente controversia. Infatti quella che viene qui in rilievo è una "situazione puramente interna", ovvero una situazione totalmente collegata con lo Stato e priva dunque di qualsiasi elemento transfrontaliero che comporti l'insorgere della rilevanza del caso per il diritto Europeo. Si tratta, infatti, di cittadini italiani che aspirano ad ottenere il riconoscimento giuridico con effetti solo all'interno del territorio nazionale della qualifica di restauratore in via diretta (sulla base della semplice verifica della sussistenza dei requisiti) senza sottoporsi ad un esame di idoneità. Tali situazioni,

secondo il tradizionale orientamento del giudice comunitario, sfuggono all'ambito di applicazione *ratione materiae* del diritto comunitario.

Come è noto, infatti, con l'utilizzo dell'espressione "situazioni puramente interne", la Corte di giustizia si è spesso riferita a fattispecie in cui manca qualsiasi collegamento tra la vicenda interna ed il diritto comunitario, tale per cui essa ricade interamente sotto la competenza dello Stato membro, con esclusione di qualsiasi potere di ingerenza da parte dell'Unione Europea (cfr. Corte di giustizia, cause riunite C-35 e 36/82, *Morson & Jhanjan c. Olanda*; Corte di giustizia, causa C-153/91, *Petit c. Office national des pensions*; Corte di giustizia, cause riunite C-95/99-c-98/99 e C-180/99, *Addou*).

18. Il motivo è in ogni caso manifestamente infondato nel merito atteso che la normativa comunitaria non impedisce al legislatore nazionale di regolamentare i requisiti di accesso ad una professione, subordinandone l'esercizio al superamento di un esame di idoneità, specie laddove, come nella presente fattispecie, si tratti di attività (quelle di restauro di beni culturali) strettamente connesse alla tutela di interessi nazionali corrispondenti - come ricordato - a principi fondamentali costituzionali (la tutela del patrimonio artistico nazionale). Nemmeno si può fondatamente sostenere che la previsione di un esame di idoneità valga di per sé a rendere impossibile o eccessivamente difficile l'accesso alla professione.

19. Infondati sono, infine, gli ulteriori motivi di appello diretti a contestare la illegittimità del bando di concorso e del D.M. n. 53 del 2009 nella parte in cui stabiliscono le modalità di certificazione della attività svolta.

Come correttamente rilevato dal Tribunale amministrativo regionale, anche richiamando i principi espressi dall'Adunanza Plenaria di questo Consiglio di Stato nella sentenza 27 gennaio 2003, n. 1, le censure svolte in primo grado sono inammissibili per mancanza di una lesione attuale. Le clausole del bando che impongono ai partecipanti di produrre la documentazione a supporto della domanda non presenti i caratteri dell'immediata lesività in quanto non appaiono idonee a determinare un immediato arresto procedimentale. Per esse, quindi, vale la regola generale dell'impugnazione contestualmente all'atto applicativo, che rende attuale una lesione sino a quel momento meramente potenziale, così facendo sorgere l'interesse al ricorso.

20. Alla luce delle considerazioni che precedono l'appello deve pertanto essere respinto.

21. Sussistono i presupposti, considerata anche la novità della questione, per compensare le spese del giudizio.

**P.Q.M.**

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 1 luglio 2014 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Severini, Presidente

Roberto Giovagnoli, Consigliere, Estensore

Claudio Contessa, Consigliere

Roberta Vigotti, Consigliere

Carlo Mosca, Consigliere