

Pubblicato il 24/03/2022

N. 02164/2022REG.PROV.COLL.

N. 07734/2021 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 Terza)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 7734 del 2021, proposto dal Consiglio dell'Ordine degli Psicologi del Lazio, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Luca Lentini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso il suo studio in Roma, Piazza della Marina n.1;

***contro***

Ministero della Salute, Agenas - Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Consiglio Nazionale dell'Ordine degli Psicologi, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Andrea Falzone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso il suo studio in Roma, corso Vittorio Emanuele II 326;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza) n. 01545/2021, resa tra le parti, concernente la delibera adottata dalla Commissione Nazionale per la Formazione Continua in data 10 giugno 2020.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero della Salute, del Consiglio Nazionale dell'Ordine degli Psicologi e di Agenas - Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 17 marzo 2022 il Cons. Giovanni Pescatore e uditi per le parti gli avvocati come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Il Consiglio dell'Ordine degli psicologi del Lazio ha agito innanzi al TAR Lazio per chiedere l'annullamento della delibera della Commissione Nazionale per la Formazione Continua (CNFC) del 10 giugno 2020, nella parte in cui dispone che *“a decorrere dal triennio 2020/2022 tutti gli psicologi sono soggetti all’obbligo formativo ECM secondo la normativa vigente”*.

2. La tesi spesa a supporto della domanda caducatoria è che la delibera impugnata determinerebbe una situazione di ingiusto e immotivato svantaggio per la categoria degli psicologi liberi professionisti, in quanto pretenderebbe di imporre loro un obbligo di formazione continua del tutto omogeneo a quello valido per il personale operante per conto del Servizio Sanitario Nazionale.

L' assunto posto a base dell'impugnativa è che nel nostro ordinamento sussisterebbe un doppio binario di formazione continua per gli iscritti all'Albo degli Psicologi, costituito:

-- da un lato, dalla formazione prevista dagli artt.16-bis e ss. del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, definita "Educazione Continua in Medicina - E.C.M.", destinata ex art. 16 quater esclusivamente ai professionisti sanitari (nello specifico agli psicologi) che operano in qualità di dipendenti o liberi professionisti per conto del Servizio Sanitario Nazionale, delle Università o delle strutture sanitarie private accreditate e non. In forza di questo primo canale formativo, il compito di procedere all'elaborazione del programma nazionale ECM compete alla Commissione nazionale per la formazione continua, nominata con decreto del Ministro della salute ai sensi dell'art.16- ter del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502;

-- dall'altro, dalla formazione introdotta dalla riforma degli ordinamenti professionali di cui all'art.3, comma 5, lettera b) del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito dalla legge 14 settembre 2011, n. 148 e all'art. 7 del D.P.R. 7 agosto 2012, n. 137, che attribuisce ai Consigli Nazionali degli Ordini il compito di emanare appositi regolamenti per la formazione continua "*previo parere favorevole del Ministro vigilante*" (art.7 cit., comma 3), alla quale sono tenuti tutti gli iscritti ad Albi (inclusi gli psicologi liberi professionisti) e che, per definizione, non è una formazione continua E.C.M.

Dunque, secondo la tesi patrocinata dall'odierna parte appellante i due percorsi formativi avrebbero distinte platee di destinatari, peculiari finalità e denominazioni tra di loro non sovrapponibili; e questa distinzione troverebbe conferma sia nella serie di Accordi nazionali sin qui prodotti dalla Conferenza Stato-Regioni, sia nel disposto dell'art.7 del D.P.R. n.137/2012, ai sensi del quale "*Resta ferma la normativa vigente sull'educazione continua in medicina (ECM)*".

La *ratio* di questa differenziazione sarebbe, poi, quella di garantire ad ogni categoria professionale un aggiornamento specifico e mirato, obiettivo che il legislatore avrebbe inteso raggiungere attribuendo alle diverse comunità professionali il compito di individuare, in autonomia, le esigenze della propria area di riferimento.

3. Sulla base di questa premessa, l'Ordine ricorrente ha articolato due motivi di censura: *i)* con il primo, ha dedotto la nullità del provvedimento della C.N.F.C. ai sensi dell'art.21-septies della legge 7 agosto 1990, n. 241 per carenza di potere o, in via subordinata, l'annullabilità per vizio di incompetenza ex art.21-octies della stessa legge n.241/1990 e, in ogni caso, la violazione e falsa applicazione degli artt. 16-bis e ss. del d.lgs. n.502/1992 circa le attribuzioni della C.N.F.C.; *ii)* con il secondo, ha eccepito la violazione e la falsa applicazione del corpo di disposizioni di legge innanzi richiamate, oltre che l'eccesso di potere per sviamento, illogicità, irragionevolezza, difetto d'istruttoria e mancata valutazione di presupposti essenziali, per avere il C.N.F.C. impropriamente alterato il sistema del doppio binario formativo.

4. Per resistere all'azione impugnatoria si sono costituiti il Ministero della Salute, l'Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali (AGENAS) e il Consiglio nazionale dell'ordine degli psicologi (C.N.O.P.), eccependo l'inammissibilità del ricorso sotto il duplice profilo del difetto di legittimazione attiva in capo al Consiglio dell'Ordine regionale e della sussistenza di un potenziale conflitto di interessi in capo ai soggetti iscritti all'albo.

5. Il TAR per il Lazio, con sentenza 8 febbraio 2021 n. 1545, ha accolto le due menzionate eccezioni di inammissibilità del ricorso, a tal fine ravvisando "*non solo il difetto di legittimazione della ricorrente ad agire in rappresentanza degli interessi della categoria degli psicologi liberi professionisti su questioni di interesse nazionale, ma anche il palese conflitto, sul piano sostanziale, della posizione della parte ricorrente con quella espressa del Consiglio nazionale dell'ordine degli psicologi, nel cui seno è rappresentato anche il Consiglio dell'ordine degli psicologi del Lazio*".

5.1. Nello svolgimento della motivazione, dopo una preliminare ricognizione delle funzioni riconosciute dalla legge 18 febbraio 1989 n. 56 (*“Ordinamento della professione di psicologo”*) ai diversi livelli dell’ordinamento professionale, il primo giudice ha sostenuto che *“l’osservanza delle leggi e delle disposizioni concernenti la professione dello psicologo, aventi rilevanza nazionale, spettano al Consiglio nazionale dell’ordine degli psicologi, con la conseguenza che ai Consigli regionali o provinciali deve ritenersi riservata la tutela della professione di psicologo per le questioni aventi rilevanza meramente regionale e provinciale.*

*Una lettura diversa delle disposizioni normative porterebbe a ritenere che, con riguardo alle questioni di rilevanza nazionale (come è senza dubbio quella relativa alla delimitazione degli obblighi formativi degli iscritti all’albo degli psicologi), il Consiglio nazionale e i Consigli regionali possano assumere posizioni diverse e in ipotesi antitetiche, come è avvenuto nel caso di specie... A ciò si aggiunge l’ulteriore considerazione che il Consiglio nazionale è composto dai Presidenti dei Consigli regionali o provinciali; è quindi in sede di deliberazione del Consiglio nazionale che, con il concorso delle manifestazioni di voto espresse dai Presidenti dei Consigli regionali e provinciali, debbono essere assunte, secondo le modalità previste dal regolamento interno di cui all’art. 28, comma 6, lett. a) della l. n. 56/1989, le determinazioni da intraprendere, anche sul piano processuale, a tutela della categoria degli psicologi. La delimitazione del perimetro della formazione professionale obbligatoria degli psicologi, che costituisce l’oggetto del ricorso in esame, non ha evidentemente una rilevanza circoscritta all’ambito territoriale del Consiglio dell’ordine degli psicologi della Regione Lazio, con la conseguenza che essa deve ritenersi devoluta alla competenza del Consiglio nazionale dell’ordine degli psicologi, ai sensi dell’art. 28, comma 6, lett. d), della l. 56/1989.*

*Diversamente opinando si dovrebbe arrivare all’inammissibile conclusione di ritenere che gli obblighi formativi degli iscritti all’albo degli psicologi possano essere diversamente configurati a seconda dell’ordine territoriale di appartenenza”.*

5.2. Il Tar Lazio ha dato seguito, inoltre, anche all’eccezione di conflitto di interessi, osservando in proposito che *“con deliberazione n. 55, il Consiglio nazionale dell’ordine degli psicologi ha approvato a maggioranza assoluta la ratifica del decreto presidenziale n. 5 del 27 luglio*

2020, con il quale era stato conferito patrocinio processuale per resistere alla iniziativa giudiziale intrapresa dalla odierna parte ricorrente.

Nelle premesse della deliberazione n. 55 del 26 settembre 2020 viene espressamente dedotto quanto segue: “RILEVATO, inoltre, che il contenuto dell’impugnata deliberazione sembra essere in linea con la natura sanitaria della professione di psicologo e con le pregresse determinazioni della CNFC concernenti la formazione della professione psicologica;....”.

Emerge, quindi, non solo il difetto di legittimazione della ricorrente ad agire in rappresentanza degli interessi della categoria degli psicologi liberi professionisti su questioni di interesse nazionale, ma anche il palese conflitto, sul piano sostanziale, della posizione della parte ricorrente con quella espressa del Consiglio nazionale dell’ordine degli psicologi, nel cui seno è rappresentato anche il Consiglio dell’ordine degli psicologi del Lazio”.

6. Il Consiglio dell’Ordine degli Psicologi del Lazio ha proposto appello avverso la sentenza di primo grado, sostenendo, in sintesi, che:

a) non è di decisiva valenza nel determinare la posizione sul tema del C.N.O.P. la delibera (n. 55 del 26 settembre 2020) da questi assunta di ratifica del mandato difensivo già conferito con decreto presidenziale (n. 5 del 27 luglio 2020), poiché essa, diversamente da quanto sostenuto dal Tar, rivelerebbe un contenuto “dubitativo” sulla questione di merito, come fatto palese dall’uso della forma “sembra” (“Rilevato... che il contenuto dell’impugnata deliberazione sembra essere in linea con la natura sanitaria della professione di psicologo e con le pregresse determinazioni della C.N.F.C. concernenti le formazione della professione psicologica”).

E’ poi un fatto che il C.N.O.P. non ha mai definitivamente abdicato alla propria funzione di organizzare la specifica formazione continua prevista dall’art.3, comma 5, lettera b) del D.L. n.138/2011 e dall’art.7 del D.P.R. n.137/2012; né ha mai adottato formali provvedimenti di annullamento, revoca o ritiro del “Regolamento per l’educazione continua in Psicologia” in corso di approvazione, sicché la

presentazione di tale regolamento costituisce, allo stato, l'unica posizione ufficiale deliberata dal Consiglio Nazionale sul tema.

Una posizione di più chiaro favore alla delibera del C.N.F.C. è stata espressa dal C.N.O.P. solo nel corso del giudizio di primo grado ma detta nuova linea di indirizzo, oltre a risultare erronea in diritto, appare in contrasto con la concreta azione amministrativa sin qui tenuta dal Consiglio Nazionale, lungo la quale non si erano mai registrati atti espressivi della volontà collegiale dell'ente contrari all'applicazione (essa sì deliberata collegialmente) delle sopracitate norme sulla riforma degli Ordini professionali;

*b)* è poi erronea la tesi, accolta dal TAR, secondo la quale l'art. 28, comma 6, lettera d) della legge n. 56 del 1989 sulle attribuzioni del C.N.O.P. segnerebbe un implicito ostacolo alla legittimazione ad agire degli Ordini territoriali.

Al contrario, gli artt. 12 comma 2 e 28 comma 6, alle lettere d) dei rispettivi elenchi di attribuzioni, conferiscono ad entrambi i soggetti, territoriale e nazionale, il potere/dovere di curare l'osservanza delle leggi concernenti la professione di Psicologo, senza tuttavia confinare le attribuzioni dell'Ordine regionale entro limiti di carattere territoriale o di altro genere.

Del resto, uno dei capisaldi della giurisprudenza sulla legittimazione ad agire degli Ordini anche avverso atti di rilevanza nazionale è quello della necessità che la questione oggetto di giudizio manifesti rilevanza categoriale, ovverosia che concerna un interesse professionale collettivo, anche se rinvenibile di fatto in capo ad una minima parte e persino ad uno solo degli iscritti interessati ad un determinato bene della vita (tra le tante, cfr. Cons. Stato, Ad. Plen., n. 10 del 2011).

La legittimazione ad agire dell'Ordine territoriale sarebbe dunque sussistente anche in difetto di una norma attributiva dello specifico potere, fondandosi su un principio di legittimazione cosiddetta "sostanziale", correlata all'ampiezza dei fini istituzionali che la legge gli attribuisce.

Una preclusione normativa espressa sussiste invece a carico del Consiglio Nazionale dell'Ordine degli Psicologi ed è quella che gli impone di esercitare le proprie attribuzioni con riguardo alle sole “*questioni di rilevanza nazionale*” (art.28, comma 6, lettera d): ma detta preclusione non può essere applicata alla rovescia e, cioè, in senso limitativo delle prerogative di un differente ente pubblico quale l'Ordine territoriale.

7. Le Amministrazioni appellate - Ministero della Salute e Consiglio Nazionale dell'Ordine degli Psicologi - si sono ritualmente costituite in giudizio, replicando alle deduzioni avversarie e chiedendone la reiezione.

8. La causa, in difetto di istanza cautelare ed a seguito dello scambio delle memorie ex art. 73 c.p.a., è stata posta in decisione all'udienza pubblica del 17 marzo 2022.

9. L'appello è infondato.

9.1. La parte appellante muove dalla constatazione che il sistema normativo di settore non prevede, *ab origine*, alcun espresso limite di carattere “territoriale” o “tematico” alle attribuzioni del Consiglio dell'Ordine regionale e, dunque, in proiezione giudiziale, alcuna barriera alla sua legittimazione ad agire a tutela dell'interesse categoriale patrocinato.

Una tale limitazione non è esplicitamente contenuta nella legge n. 56 del 1989 sicché, ad una prima analisi, potrebbe concludersi che la missione assegnata all'Ordine professionale regionale - di vigilare per la tutela degli interessi dei propri iscritti e di curare “*l'osservanza delle leggi e delle disposizioni concernenti la professione*” (v. art. 12, comma 2, lett. d) legge n. 56 del 1989) - non risenta di preclusioni territoriali di sorta e possa estendersi anche a questioni di rilevanza nazionale.

9.2. La giurisprudenza che si è occupata del tema registra, tuttavia, orientamenti di segno opposto a quello perorato dalla parte appellante.

Nelle pronunce che hanno esaminato vicende afferenti ad ordini professionali o associazioni di categoria articolati su base territoriale (come nella fattispecie in esame) ricorre costante l'affermazione secondo la quale la legittimazione al ricorso



va correlata all'ambito territoriale nel quale il provvedimento impugnato è destinato a produrre effetti ovvero alla latitudine degli interessi toccati dalla singola vicenda (cfr., Cons. Stato, sez. V, n. 1418 del 2017 e n. 505 del 2002; nello stesso senso, TAR Marche, sez. I, n. 761 del 2019; TAR Lazio, sez. I, n. 11447 del 2018; TAR Molise, sez. I, n. 568 del 2018; TAR Napoli, sez. I, n. 1114 del 2022. Il criterio della pertinenza degli interessi azionati all'ambito territoriale locale o nazionale ispira anche Cass. Civ., sez. III, n. 10125 del 2011 Cons. Stato, sez. IV, 2816 e 4186 del 2020 e Cons. Stato, sez. VI, n. 5453 del 2007. In quest'ultima pronuncia si afferma la legittimazione dell'associazione ambientalista riconosciuta a livello nazionale e la si nega alle strutture associative d'ambito locale, nel caso in cui venga in rilievo una materia controversa corrispondente alle finalità istituzionali proprie del livello nazionale della rappresentanza associativa).

Significativo è il filone giurisprudenziale che, per un verso, nega alle strutture territoriali facenti capo all'associazione nazionale Federfarma la legittimazione a far valere in giudizio un interesse istituzionalizzato riferibile all'intera categoria dei farmacisti titolari di farmacie private; e, per altro verso, la riconosce, appunto, alle associazioni di livello nazionale, proprio perché maggiormente rappresentative degli interessi della categoria unitariamente considerata (Tar Marche, sez. I, n. 105 del 2021 e Tar Bari, sez. I, n. 1846 del 2010)

9.3. Sulla base di questa prima ricognizione giurisprudenziale, si accredita la tesi per cui ciò che rileva considerare, nella definizione dell'ambito di legittimazione dell'ente rappresentativo della comunità professionale, è la portata applicativa dell'atto impugnato e, di riflesso, l'estensione degli effetti del pronunciamento auspicato, da valutare in rapporto alla platea dei soggetti rappresentati dall'ente esponenziale ovvero, in ultima analisi, alla diffusione degli interessi toccati.

9.4. Nel caso di specie, viene in rilievo un atto del CNFC destinato ad avere effetti estesi all'intero territorio statale, quindi esorbitanti i limiti di competenza del

Consiglio dell'ordine appellante, in quanto involgenti l'albo nella sua integralità e non i soli professionisti della Regione Lazio.

Il limite di competenza del Consiglio dell'ordine regionale costituisce proiezione dell'area territoriale nella quale la singola articolazione dell'ordine è insediata, in quanto rappresentativa della relativa comunità di professionisti. La tutela del loro interesse professionale costituisce scopo istituzionale dell'ente.

Da ciò consegue che la portata dell'atto contestato eccede, nel caso *de quo*, il limite di rappresentatività del Consiglio regionale e da questa discrasia si ricava un primo argomento a conforto del rilevato difetto di legittimazione ad agire.

9.5. Per converso, la giurisprudenza menzionata dalla parte appellante, di segno apparentemente difforme a quella sin qui richiamata, non appare significativa ai fini della soluzione del problema poiché, per una parte, esamina casi in cui ad essere impugnato erano atti a rilevanza intra-regionale (così nei casi esaminati da Cons. Stato, sez. III, n. 448 del 2016, Cass. SS.UU., ord. n.23290 e n.23292 del 2010, tutti concernenti selezioni pubbliche indette da enti sanitari regionali); e, per altra parte, omette di affrontare espressamente il tema nei termini nei quali esso qui rileva (Cons. Stato, sez. VI, n. 4483 del 2007).

10. Il problema della legittimazione ad agire si pone in maniera ancora più evidente nell'ipotesi, qui ricorrente, in cui sulla questione patrocinata dal Consiglio dell'Ordine Regionale sia già intervenuto un diverso indirizzo del Consiglio Nazionale, tendente ad affermare una posizione contraria a quella espressa in sede regionale e, comunque, ad attrarre a sé la competenza a deliberare.

10.1. Si può infatti sostenere che l'intervento del Consiglio nazionale prevale e assorbe la posizione del Consiglio locale, ovvero trasla la competenza e la legittimazione in materia al livello più alto della scala delle competenze (arg. ex Cass. Civ. sez. III, n. 3404 del 2001).

Questo effetto è insito nel sistema "multilivello" con il quale il legislatore ha disegnato l'articolazione dell'albo a (livello provinciale, regionale e nazionale) e risponde ad un criterio di "sussidiarietà verticale" in ragione del quale l'intervento dell'organo gerarchicamente sovraordinato e maggiormente rappresentativo supplisce nelle ipotesi di impossibilità o di inidoneità degli enti rappresentativi periferici.

10.2. La *ratio* di questo fenomeno di assorbimento "ascendente" di competenze trova fondamento in elementi di carattere normativo e logico – sistematico.

Quanto ai primi, viene innanzitutto in rilievo la previsione di cui all'art. 28 comma 6 lett. d) della legge n. 56 del 1989, nella parte in cui stabilisce che il Consiglio nazionale dell'ordine "*cura l'osservanza delle leggi e delle disposizioni concernenti la professione relativamente alle questioni di rilevanza nazionale*".

L'enunciato, apparentemente anodino, in quanto privo di indicazioni limitative sulle competenze del Consiglio Regionale dell'ordine, si arricchisce di significato se inteso alla luce del comma 1 e del comma 6 lett. a) del medesimo art. 28, dai quali ulteriormente si evince: *i)* che il Consiglio nazionale è composto dai Presidenti dei Consigli regionali o provinciali; *ii)* che è dunque in quella specifica sede deliberante, secondo le modalità previste dal regolamento interno di cui all'art. 28, comma 6, lett. a) della l. n. 56/1989, che devono essere assunte le determinazioni di rilevanza nazionale da intraprendere a tutela dell'intera categoria degli psicologi.

La legge disegna un meccanismo di deliberazione collegiale, destinato a recepire le istanze delle rappresentanze locali e concepito per agevolare il coordinamento su questioni di carattere generale, attraverso l'adozione di indirizzi univoci e omogenei su tutto il territorio statale.

Questo è il senso ritraibile dalla specifica previsione di attribuzione al Consiglio nazionale delle "*questioni di rilevanza nazionale*". Se poi il Consiglio nazionale è portatore di una posizione giuridica che lo abilita a deliberare sull'area delle

tematiche di più estesa portata per gli interessi dei professionisti rappresentati, ciò non può che riflettersi nella titolarità della legittimazione ad azionare quelle stesse tematiche in sede giudiziale, secondo lo schema che vede nella *legittimatio ad causam* la proiezione di una situazione giuridica qualificata e differenziata.

10.3. Onde confutare questo meccanismo di attrazione gerarchica di competenze non pare corretto sostenere, come pure propone la parte appellante, che il limite delle “*questioni di rilevanza nazionale*” (art.28, comma 6, lettera d), pur valido per il Consiglio Nazionale, non può essere applicato alla rovescia e, cioè, in senso limitativo delle prerogative di un differente ente pubblico quale l’Ordine territoriale. L’argomento mostra il fianco ad una serie di obiezioni.

-- Sul piano logico-sistematico, appare innanzitutto evidente che l’utilità deliberante del Consiglio nazionale verrebbe del tutto destituita di senso se sulle stesse materie di sua competenza potessero esprimersi, parallelamente, i singoli Consigli regionali: ammettendo questa sovrapposizione di ruoli, risulterebbe vanificato il senso della collegialità che si esprime in seno al consesso nazionale mediante la partecipazione e il contributo degli esponenti dei Consigli territoriali.

-- Non solo ma, come ha bene osservato il Tar, una lettura che omettesse di valorizzare la centralità della fase di coordinamento a livello centrale “*porterebbe a ritenere che, con riguardo alle questioni di rilevanza nazionale (come è senza dubbio quella relativa alla delimitazione degli obblighi formativi degli iscritti all’albo degli psicologi), il Consiglio nazionale e i Consigli regionali possano assumere posizioni diverse e in ipotesi antitetiche*”.

10.4. Le deduzioni della parte appellante non solo non offrono alcuna soluzione alle chiare disfunzionalità che originerebbero da un sistema di competenze concorrenti (quanto ad esiti giudiziali difformi e regimi regolatori diversificati su base regionale); ma si mostrano intrinsecamente contraddittorie anche laddove assumono che l’interpretazione proposta dal Consiglio regionale sarebbe “*compatibile col principio generale di sussidiarietà verticale, laddove gli interessi della collettività (nella specie professionale*

*rappresentata dall'Ordine locale che cura effettivamente la tenuta dell'Albo a differenza del Nazionale che non ha rapporti diretti con gli iscritti) vengono meglio tutelati dagli enti più prossimi, in quanto a stretto contatto con le necessità da soddisfare, e solo nel caso in cui l'azione degli enti territoriali risulti inadeguata trova giustificazione l'intervento di un ente nazionale"* (pag. 28 atto di appello).

Il ragionamento va rovesciato, poiché, per quanto già esposto, la vicenda all'esame appalesa l'oggettiva inadeguatezza del livello di intervento locale, il quale assume che a questioni di interesse generale (coinvolgenti aspetti professionali, problematiche e normative che hanno efficacia nazionale e applicazione estesa a tutti gli iscritti all'Albo) possano offrire risposta deliberazioni assunte da organi territoriali, non muniti della necessaria rappresentanza e, viepiù, orientati in senso difforme dagli indirizzi dell'organo sovraordinato.

10.5. Anche la constatata assenza di espressi limiti alla competenza dei Consigli regionali o sub-regionali costituisce la risultante di una lettura approssimativa del testo della legge n. 56 del 1989, poiché è al contrario evidente che le funzioni delle singole articolazioni dell'Albo si determinano in funzione della loro rappresentatività, ovvero, costituiscono proiezione della comunità degli iscritti residenti nei rispettivi ambiti territoriali.

12. Infine, alla rilevata assenza di legittimazione ad agire del Consiglio regionale si può addivenire anche per il tramite della pacifica e risalente giurisprudenza che nega ai componenti di un Consiglio deliberante (quale è il Consiglio nazionale al quale partecipano i presidenti dei Consigli regionali – art. 28 legge n. 56 del 1989) il titolo di legittimazione ad impugnare le delibere dell'organo collegiale di cui gli stessi fanno parte.

12.1. Si fa eccezione a tale regola solo allorché le delibere collegiali riguardino i consiglieri personalmente, cioè siano destinate ad incidere negativamente sulla loro posizione giuridica o sul *munus* ad essi spettanti nella detta qualità, pregiudicandone

attribuzioni e prerogative (Cons. Stato, sez. V, nn. 1046 del 2019, 5459 del 2015 e 3446 del 2014).

L'impugnabilità delle deliberazioni collegiali da parte del componente dell'organo non è invece mai ammessa per motivi attinenti in via esclusiva al contenuto intrinseco della deliberazione.

12.2. Nel caso di specie valgono gli stessi principi, poiché alla deliberazione del collegio nazionale concorre anche il Consiglio regionale, per il tramite del suo organo esponentiale, sicché tra consigliere votante e collegio deliberante deve escludersi qualsiasi possibilità di dialettica “intersoggettiva”.

13. Il cortocircuito logico e funzionale al quale il sistema delle legittimazioni concorrenti dà la stura refluisce, infine, sul piano della inammissibilità dell'azione conseguente al potenziale conflitto di interessi in capo ai soggetti iscritti all'albo.

13.1. La pronuncia dell'Adunanza Plenaria di questo Consiglio n. 6 del 2020 ha in proposito ribadito che, da un lato, *“l'omogeneità dell'interesse diffuso nella comunità o categoria rappresentata”* costituisce *“requisito consustanziale dell'interesse collettivo tutelato, inteso quale aggregazione di interessi diffusi oggettivamente assomanti secondo la valutazione che ne fa il giudicante”*; dall'altro lato, che *“il requisito dell'omogeneità potrà escludersi solo se può ragionevolmente ipotizzarsi che nell'ambito della categoria rappresentata, vi possano essere risparmiatori presso i quali è diffuso un interesse opposto”*.

13.2. Nel caso di specie, la contrapposizione di posizioni tra i due livelli della rappresentanza professionale (locale e nazionale) è appunto tale determinare uno stato di già conclamata frammentazione della stessa categoria in ordine alla tutela dell'interesse collettivo perseguito (v. Cons. Stato, sez. III, n. 3841/2021 e 2095/2021).

Si manifesta, quindi, una connotazione non omogenea né unitaria dell'interesse diffuso dedotto in giudizio, da cui non può non derivare l'inammissibilità del gravame.

13.3. D'altra parte, la deliberazione n. 55 del 26 settembre 2020 certamente è idonea ad esprimere un orientamento diverso da quello fatto valere dalla parte qui ricorrente, come reso palese e ulteriormente confermato dalla contrapposizione processuale nella quale tale divaricazione di posizioni si è, in ultima analisi, sviluppata.

13.4. Nel delibare la chiarezza del nuovo indirizzo non vale, infine, richiamare i precedenti atti adottati dal Consiglio nazionale ed espressivi di una impostazione diversa da quella oggi rivendicata e mai formalmente revocata: dette delibere si collocano, infatti, in un contesto normativo che è successivamente mutato in radice, proprio negli aspetti qualificanti che hanno ispirato il nuovo orientamento del consesso nazionale.

14. Per quanto esposto, l'appello non può trovare accoglimento.

15. La peculiarità e relativa novità delle questioni trattate giustifica la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

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

Spese di lite compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 17 marzo 2022 con l'intervento dei magistrati:

Michele Corradino, Presidente

Giovanni Pescatore, Consigliere, Estensore

Raffaello Sestini, Consigliere

Umberto Maiello, Consigliere

Giovanni Tulumello, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Giovanni Pescatore**

**IL PRESIDENTE**  
**Michele Corradino**

**IL SEGRETARIO**