

Pubblicato il 08/02/2021

**N. 01545/2021 REG.PROV.COLL.**  
**N. 05028/2020 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 Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**

**(Sezione Terza Quater)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 5028 del 2020, proposto da 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;

*contro*

Ministero della Salute, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Commissione Nazionale per la Formazione Continua, non costituita in giudizio;

*nei confronti*

Age.Na.S, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa 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 eletto presso il suo studio in Roma, corso Vittorio Emanuele II 326;

*per l'annullamento*

della delibera adottata dalla Commissione Nazionale per la Formazione Continua in data 10 giugno 2020;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero della Salute, di Age.Na.S e del Consiglio Nazionale dell'Ordine degli Psicologi;

Visti gli artt. 35, co. 1, e 85, co. 9, cod. proc. amm.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 gennaio 2021 il dott. Paolo Marotta e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

Il Consiglio dell'ordine degli psicologi del Lazio ha impugnato la deliberazione adottata dalla Commissione nazionale per la formazione continua in data 10 giugno 2020, contestandone la legittimità 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".

Dopo aver richiamato la disciplina giuridica vigente in subjecta materia, in estrema sintesi, la parte ricorrente sostiene che il legislatore nazionale avrebbe introdotto nell'ordinamento giuridico un regime differenziato di formazione professionale per gli psicologi: da un lato, vi sarebbe la Educazione continua in medicina (ECM), destinata ai professionisti sanitari (ivi compresi gli psicologi) che operano per conto del Servizio sanitario nazionale (sia direttamente, attraverso le strutture sanitarie pubbliche, che indirettamente, attraverso le

strutture sanitarie private accreditate), in forma di pubblico impiego o in regime libero professionale; dall'altro lato, vi sarebbe la formazione professionale introdotta dalla riforma degli ordinamenti professionali, alla quale sarebbero tenuti tutti gli iscritti all'albo degli psicologi.

Secondo la tesi di parte ricorrente, l'obbligo dell'assoggettamento alla Educazione continua in medicina non sarebbe giuridicamente configurabile con riguardo agli psicologi, iscritti al relativo albo, che non operano, direttamente o indirettamente, per conto del Servizio Sanitario Nazionale.

A sostegno della dedotta illegittimità della deliberazione impugnata, la parte ricorrente formula due articolati motivi.

Si è costituito in giudizio il Consiglio nazionale dell'ordine degli psicologi, deducendo l'inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione (attiva) della parte ricorrente e per difetto di interesse; nel merito, ha evidenziato la infondatezza del gravame e ne ha chiesto la reiezione.

Si sono costituiti in giudizio anche il Ministero della Salute e l'Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali (AGENAS), eccependo l'inammissibilità del ricorso in relazione al potenziale conflitto di interessi dei soggetti iscritti all'albo; nel merito, hanno contestato la fondatezza delle dedotte censure.

La parte ricorrente ha replicato in ordine alle eccezioni di inammissibilità del ricorso e alle argomentazioni di merito delle parti resistenti.

All'udienza pubblica dell'8 gennaio 2021, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

Il Collegio è chiamato preliminarmente ad esaminare le eccezioni di rito sollevate sia dal Consiglio nazionale dell'ordine degli psicologi che dal Ministero della Salute e dall'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali.

In particolare, il Consiglio nazionale dell'ordine degli psicologi deduce l'inammissibilità del ricorso per carenza di legittimazione, oltre che di interesse a ricorrere.

L'eccezione è fondata.

L'art. 5 della l. 18 febbraio 1989 n. 56, rubricato "Istituzione dell'ordine degli psicologi", dispone testualmente: "Gli iscritti all'albo costituiscono l'ordine degli psicologi. Esso è strutturato a livello regionale e, limitatamente alle province di Trento e di Bolzano, a livello provinciale".

L'albo degli psicologi è quindi unico ed ha carattere nazionale, anche se è strutturato a livello regionale e provinciale.

L'art. 12, comma 2, della predetta legge, nell'individuare le funzioni dei Consigli regionali o provinciali, così dispone:

"2. Il consiglio regionale o provinciale dell'ordine esercita le seguenti attribuzioni:

- a) elegge, nel suo seno, entro trenta giorni dalla elezione, il presidente, il vice presidente, il segretario ed il tesoriere;
- b) conferisce eventuali incarichi ai consiglieri, ove fosse necessario;
- c) provvede alla ordinaria e straordinaria amministrazione dell'ordine, cura il patrimonio mobiliare ed immobiliare dell'ordine e provvede alla compilazione annuale dei bilanci preventivi e dei conti consuntivi;
- d) cura l'osservanza delle leggi e delle disposizioni concernenti la professione;
- e) cura la tenuta dell'albo professionale, provvede alle iscrizioni e alle cancellazioni ed effettua la sua revisione almeno ogni due anni;
- f) provvede alla trasmissione di copia dell'albo e degli aggiornamenti annuali al Ministro di grazia e giustizia, nonché al procuratore della Repubblica presso il tribunale ove ha sede il consiglio dell'ordine;
- g) designa, a richiesta, i rappresentanti dell'ordine negli enti e nelle commissioni a livello regionale o provinciale, ove sono richiesti;
- h) vigila per la tutela del titolo professionale e svolge le attività dirette a impedire l'esercizio abusivo della professione;
- i) adotta i provvedimenti disciplinari ai sensi dell'articolo 27;

l) provvede agli adempimenti per la riscossione dei contributi in conformità alle disposizioni vigenti in materia di imposte dirette”.

L’art. 28 della l. n. 56/1989, con riguardo al Consiglio nazionale dell’ordine degli psicologi, dispone invece:

“1. Il Consiglio nazionale dell'ordine è composto dai presidenti dei consigli regionali, provinciali, limitatamente alle province di Trento e di Bolzano, e di quelli di cui al precedente articolo 6.....

4. Il presidente ha la rappresentanza dell'ordine ed esercita le attribuzioni conferitegli dalla presente legge o da altre norme, ovvero dal Consiglio.

5. In caso di impedimento è sostituito dal vice presidente.

6. Il Consiglio nazionale dell'ordine esercita le seguenti attribuzioni:

- a) emana il regolamento interno, destinato al funzionamento dell'ordine;
- b) provvede alla ordinaria e straordinaria amministrazione dell'ordine, cura il patrimonio mobiliare e immobiliare dell'ordine e provvede alla compilazione annuale dei bilanci preventivi e dei conti consuntivi;
- c) predispone ed aggiorna il codice deontologico, vincolante per tutti gli iscritti, e lo sottopone all'approvazione per referendum agli stessi;
- d) cura l'osservanza delle leggi e delle disposizioni concernenti la professione relativamente alle questioni di rilevanza nazionale;
- e) designa, a richiesta, i rappresentanti dell'ordine negli enti e nelle commissioni a livello nazionale, ove sono richiesti;
- f) esprime pareri, su richiesta degli enti pubblici ovvero di propria iniziativa, anche sulla qualificazione di istituzioni non pubbliche per la formazione professionale;
- g) propone le tabelle delle tariffe professionali degli onorari minime e massime e delle indennità ed i criteri per il rimborso delle spese, da approvarsi con decreto del Ministro di grazia e giustizia di concerto con il Ministro della sanità;

h) determina i contributi annuali da corrispondere dagli iscritti nell'albo, nonché le tasse per il rilascio dei certificati e dei pareri sulla liquidazione degli onorari. I contributi e le tasse debbono essere contenuti nei limiti necessari per coprire le spese per una regolare gestione dell'ordine”.

Dalle norme sopra richiamate emerge con chiara evidenza 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.

Il Consiglio nazionale dell'ordine degli psicologi, nel costituirsi in giudizio, ha sostenuto che “... i liberi professionisti di professioni sanitarie sono testualmente inclusi tra i soggetti destinatari dell'ECM...”, assumendo quindi una posizione nettamente contraria alla tesi sostenuta dalla parte ricorrente.

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.

Né può essere condiviso quanto sostenuto dalla parte ricorrente nella memoria di replica, depositata in data 18 dicembre 2020, laddove si sostiene: “.....la posizione manifestata dal C.N.O.P. nel presente giudizio non appare suffragata da alcun provvedimento che possa considerarsi idoneo allo scopo di abdicare la funzione di fornire alla categoria professionale degli Psicologi un regolamento dedicato, come voluto dal Legislatore della riforma ordinistica del 2011. Né, all'uopo, possono considerarsi valide eventuali posizioni personalmente espresse dal Presidente del nazionale senza idonea approvazione consiliare”.

A tale riguardo, il Collegio deve rilevare che, nella seduta del 26 settembre 2020 (cui era presente anche il Presidente dell'ordine degli psicologi del Lazio), 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.

Per le ragioni sopra esposte, il ricorso deve essere dichiarato inammissibile.

La natura e la novità della questione dedotta in giudizio giustificano l'equa compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 8 gennaio 2021 mediante collegamento da remoto in videoconferenza, ai sensi e per gli effetti dell'art. 25 del decreto-legge 28 ottobre 2020 n. 137, come modificato dalla legge di conversione del 18 dicembre 2020 n. 176 e successivamente dall'art. 1, comma 17, del d.l. 31 dicembre 2020 n. 183, con l'intervento dei magistrati:

Riccardo Savoia, Presidente

Dauno Trebastoni, Consigliere

Paolo Marotta, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Paolo Marotta**

**IL PRESIDENTE**  
**Riccardo Savoia**

## IL SEGRETARIO