

Publicato il 05/06/2024

N. 11482/2024 REG.PROV.COLL.
N. 12293/2023 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 Quinta Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 12293 del 2023, integrato da motivi aggiunti, proposto da Alessandra Bergamo, Marco Bertali, Francesco D'Onghia, Maurizio Filippeschi, Daniela Frascchetti, Lavinia Nera, Adele Niccolai, Enrico Pauletto, Valeria Pirredda, Giulia Sardo, Lisa Scuderi, rappresentati e difesi dall'avvocato Vincenzo Sparti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

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;

nei confronti

Doubling S.r.l.S., in persona del legale rappresentante *pro tempore* rappresentata e difesa dagli avvocati Salvatore Fulvio Sarzana Di Sant'Ippolito, Maria Sole Montagna, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;
Rolando Ciofi, non costituito in giudizio;

per l'annullamento

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- della deliberazione del Consiglio Nazionale Ordine Psicologi n. 14 del 28 aprile 2023 di approvazione delle modifiche al codice deontologico degli psicologi (di cui si è avuto conoscenza soltanto il 21 giugno 2023);
- della presentazione del nuovo Codice Deontologico avvenuta agli Stati Generali il 21 giugno 2023;
- della delibera di indizione del referendum adottata dal CNOP in data 23 giugno 2023 e di eventuali regolamenti di disciplina del referendum;
- nonché di ogni altro atto presupposto, consequenziale e/o comunque connesso lesivo degli interessi della parte ricorrente;

Per quanto riguarda i motivi aggiunti:

- del verbale n. 4 Prot. N. 23001767 del 26 settembre 2023 del seggio unico referendario di proclamazione esiti referendum del 25 settembre 2023;
- della presa d'atto dei risultati del referendum sul codice deontologico effettuata con Deliberazione del Consiglio Nazionale dell'Ordine degli Psicologi n. 44 del 29 settembre 2023;
- del referendum nel suo complesso, nella deliberata sottrazione della parte etica dal referendum, nella sua procedura esclusivamente telematica, nonché nel suo esito positivo
- di ogni altro atto presupposto, connesso o consequenziale;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Consiglio Nazionale dell'Ordine degli Psicologi e di Doubling S.r.l.S.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 marzo 2024 il dott. Enrico Mattei e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con ricorso notificato al Consiglio Nazionale dell'Ordine degli Psicologi in data 19 settembre 2023, gli odierni ricorrenti, tutti psicologi regolarmente iscritti al relativo albo, contestano la legittimità del referendum indetto per la conferma delle modifiche al codice deontologico approvate dal Consiglio Nazionale dell'Ordine degli Psicologi con deliberazione n. 14 del 28 aprile 2023, nonché della deliberazione di indizione del referendum n. 37 del 23 giugno 2023.

L'impugnativa è stata affidata ai motivi di diritto che di seguito si riportano:

I. *Violazione e falsa applicazione dell'art. 28, comma 6, lett. c) della legge n. 56/1989, nonché eccesso di potere stante la vincolatività dell'attività richiesta dalla legge*, non avendo nessuno dei ricorrenti mai ricevuto una comunicazione formale, ma neppure informale, di convocazione per il referendum di approvazione del Nuovo Codice deontologico tenutosi nelle giornate dal 21 al 25 settembre 2023.

II. *Violazione e falsa applicazione dell'art. 28, comma 6, lett. c) della legge n. 56/1989, nonché eccesso di potere stante la vincolatività dell'attività richiesta dalla legge ed incompetenza*, avendo il CNOP deliberatamente escluso dalla votazione referendaria una "premessa etica" unitamente a quattro principi etici, arrogandosi così il potere, non previsto dalla legge, di inserire nel nuovo Codice Deontologico delle premesse valoriali e dei principi elaborati soltanto dal Consiglio Nazionale, sottraendoli al sindacato degli iscritti in aperta violazione di legge.

III. *Violazione e falsa applicazione dell'art. 28, comma 6, lett. c) della legge n. 56/1989 ed eccesso di potere*, risultando la premessa etica imposta dal CNOP vaga, generica e decontestualizzata, prestarsi ad interpretazioni divergenti, oltre a rappresentare una maglia estremamente larga rispetto all'addebito (al professionista) delle presunte violazioni deontologiche da parte della Commissione deontologica degli ordini regionali.

IV. *Violazione dell'art. 1 della legge n. 56/1989, dell'art. 33 della Costituzione, delle norme sostanziali e processuali sulla legittimazione attiva e sull'interesse ad*

agire, dell'art. 100 c.p.c. e norme sostanziali correlate con riferimento alle azioni davanti al Giudice Tutelare e di volontaria giurisdizione e sullo stato e capacità delle persone, violazione dei principi democratici e della c.d. par condicio ed imparzialità che sempre deve essere assicurata quando si procede a libere votazioni di cui all'art. 97 della Costituzione, violando il nuovo Codice deontologico in diverse parti le disposizioni di legge anche quelle di carattere costituzionale, in materia di autonomia e libertà della professione con erosione dell'identità professionale dello psicologo.

*V. Violazione dei principi sottesi alla tutela del diritto di voto e della sua libertà e segretezza, atteso che la modalità di voto online scelta dal Consiglio Nazionale Ordine Psicologi, per l'espletamento del referendum *de quo*, non garantisce il diritto alla segretezza del voto che ogni psicologa o psicologo d'Italia è chiamato ad esprimere per approvare o meno le recenti modifiche del codice deontologico.*

Con successivo atto per motivi aggiunti presentati in data 5 novembre 2023, gli odierni ricorrenti hanno impugnato il verbale n. 4 del 25 settembre 2023, del seggio unico referendario, di proclamazione esiti referendum, unitamente alla presa d'atto dei risultati del referendum sul codice deontologico effettuata con deliberazione del Consiglio Nazionale dell'Ordine degli Psicologi n. 44 del 29 settembre 2023, riproponendo in parte (motivi 1, 2, 3, 6, 7 e 8) le medesime censure di cui al ricorso introduttivo e formulando altresì le seguenti, ulteriori, doglianze:

I. (Quarto motivo) Invalidità dell'all. 3 della Costituzione CNOP, vale a dire della copia del verbale d'indizione del referendum del 23.6.2023 n. 37; disconoscimento di conformità e violazione dell'art. 3 della legge n. 241/1990, difetto di motivazione ed eccesso di potere, atteso che il verbale d'indizione del referendum datato 23.6.2023 n. 37 non sembra essere una scansione di un documento cartaceo, apparendo, piuttosto, un file nativo informatico creato direttamente dall'applicazione "word", con sua conseguente inidoneità fungere da documento probatorio della regolare indizione del referendum e della (comunque illegittima)

volontà di deroga dell'art. 3 comma 2 del Regolamento per il voto elettronico e telematico, che *“demandava al Presidente e all'esecutivo per l'organizzazione della consultazione referendaria, valutando, ove possibile, anche l'utilizzo della modalità telematica”*.

II. (Quinto motivo) *Violazione e falsa applicazione dell'art. 28, comma 6, lett. c), della legge n. 56/1989 ed eccesso di potere*, atteso che la gestione della piattaforma telematica per lo svolgimento del referendum, tarata sul numero massimo di 50.000 elettori, a fronte di un totale di 131.584 iscritti, evidenzierrebbe la scelta (illegittima) di limitare i potenziali elettori.

Il Consiglio Nazionale dell'Ordine degli Psicologi si è costituito in giudizio per resistere al ricorso introduttivo e ai motivi aggiunti, eccependone in via preliminare l'inammissibilità per carenza di interesse e difetto di legittimazione, stante la mancata impugnazione (nel termine di legge) della delibera di deliberazione del Consiglio Nazionale Ordine Psicologi n. 14 del 28 aprile 2023 di approvazione delle modifiche al codice deontologico degli psicologi (la quale precede il ricorso di ben 5 mesi) e concludendo nel merito per l'infondatezza delle censure *ex adverso* svolte.

Si è altresì costituita in giudizio Doubling S.r.l.S., in qualità di società fornitrice della piattaforma di voto utilizzata per lo svolgimento del referendum di conferma alle modifiche al codice deontologico, insistendo anch'essa per il rigetto dell'intero gravame.

In vista dell'udienza di discussione nel merito del ricorso e dei motivi aggiunti, le parti in causa hanno depositato articolate memorie difensive replica e controreplica. All'udienza pubblica del giorno 13 marzo 2024 la causa, dopo ampia trattazione, è passata in decisione.

Tanto premesso, ritiene in via preliminare il Collegio di poter prescindere dalle eccezioni in rito (di inammissibilità e carenza di legittimazione dei ricorrenti) formulate dal Consiglio Nazionale dell'Ordine degli Psicologi, dato che il ricorso introduttivo e i motivi aggiunti vanno comunque respinti.

Con il primo motivo di ricorso, i ricorrenti deducono che nessuno di essi avrebbe *“mai ricevuto una comunicazione formale, ma neppure informale, di convocazione per il Referendum di approvazione del Nuovo Codice deontologico”*.

Tale censura va disattesa in quanto risulta di fatto smentita *ex actis* dalle informative periodiche inoltrate a ciascun componente dell'Ordine, dalle quali risulta che a fronte di oltre 110.000 invii di ciascuna newsletter, solo poche decine di iscritti non la ricevevano per un hard bounce (ossia esito negativo dopo 4 tentativi di invio), a fronte della quasi totalità che ha ricevuto correttamente la newsletter nella propria casella di posta elettronica.

Deve inoltre aggiungersi, sempre a fini divulgativi, la pagina affissa sul sito internet dell'Ente, nonché la comunicazione del 21 giugno 2023, ove si informava dell'imminente appuntamento degli Stati Generali della Psicologia ove si sarebbe tenuto un evento specifico di presentazione *“alla Comunità professionale della proposta di revisione del Codice (21 giugno ore 16.30), che sarà possibile seguire anche in diretta streaming sui canali social del CNOP”*.

Tali considerazioni inducono a disattendere la censura dedotta con cui si lamenta carenza comunicativa ed informativa in relazione alla tornata referendaria oggetto di giudizio, anche in considerazione del fatto che tutti i ricorrenti, meno 1, hanno ricevuto tutte le newsletter del 2022 in argomento; tutti meno 3 tutte le newsletter del 2023 e tutti hanno partecipato agli Stati Generali (avendo dedotto di aver appreso la notizia del referendum in tale sede).

Va d'altra parte disattesa anche la doglianza con cui si eccepisce la mancata pubblicazione delle indizioni delle elezioni sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, atteso che di là degli atti normativi ed a contenuto generale, la cui pubblicazione in G.U. assolve a funzione costitutiva dell'efficacia (cfr. 32 della legge 69/2009 e ss. mm. e ii.), nessuna norma di legge prevede l'obbligo di pubblicazione in Gazzetta per la tipologia di atti impugnati in questa sede. Con riferimento alla finalità perseguita dagli oneri informativi, si possono ritenere

adeguati gli adempimenti apprestati dal C.N.O.P., che, oltre a pubblicarli sul proprio sito internet sin dal mese di aprile 2023, ha provveduto anche ad inoltrare oltre 10 newsletter anche a mezzo mail e/o PEC a tutti gli iscritti che hanno dato il consenso alla ricezione di tale mezzo con l'uno o l'altro canale comunicativo, inclusi gli odierni ricorrenti.

Occorre inoltre rilevare che il contestato utilizzo in via esclusiva del voto telematico, trova espresso riconoscimento nella delibera di indizione del referendum - avente la medesima natura giuridica, identico *quorum* di approvazione e medesima efficacia della delibera di approvazione del regolamento elettorale - nella cui parte in cui si è ritenuto che *“per le peculiari modalità di espressione del voto per il referendum sul codice deontologico, la modalità elettronica (ossia presso un unico seggio fisico per l'intero territorio nazionale) non faciliti la partecipazione quanto invece la possibilità di esprimere il voto da un proprio terminale”*, con ciò legittimamente derogando, proprio in quanto atto avente medesima forza giuridica, all'art. 3, comma 2, del regolamento per il voto elettronico e telematico, in base al quale le modalità elettroniche e telematiche devono sempre essere adottate congiuntamente.

Del resto nel caso di specie la suddetta deroga appare ampiamente giustificata in relazione ai principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa, atteso che l'istituzione di un seggio unico a carattere nazionale non avrebbe comportato alcun beneficio ai votanti posto che il corpo elettorale era dislocato sull'intero territorio nazionale; di contro, la costituzione di un seggio fisico per ciascuna regione avrebbe invece avuto dei costi spropositati (diverse decine di migliaia di euro) rispetto all'obiettivo, ampiamente perseguito di massima partecipazione degli elettori, comprovato da un numero di votanti di gran lunga superiore rispetto alle ultime consultazioni presso i seggi fisici.

Quanto agli ulteriori motivi di ricorso (secondo, terzo e quarto) a mezzo dei quali si contesta la “premessa etica” e i principi etici inseriti nel nuovo Codice deontologico, che costituisce il cuore della controversia, su cui si incentra

l'interesse sostanziale dei ricorrenti, il Collegio ritiene doveroso premettere i limiti del sindacato consentito al giudice sulle opzioni assiologiche espresse dall'amministrazione o ente pubblico, che valgono, a maggior ragione, nel caso in cui si tratta di un ente esponenziale di autonomie professionali, che è chiamato ad esprimere la volontà degli iscritti, in cui il rapporto Amministrazione/Amministrativi non si configura secondo una relazione verticale, gerarchico-autoritativa, bensì secondo il modello orizzontale che caratterizza le relazioni tra gli iscritti e l'Ordine che li rappresenta.

Orbene, il controllo del giudice sulle scelte assiologiche espresse da un'autorità pubblica o da un ente esponenziale è limitato alla sola verifica della legittimità dell'operato di tali soggetti, che può essere censurato sotto il profilo organizzativo – relativo alla competenza (di cui si fa questione al secondo motivo, eccependo l'incompetenza del CNOP a deliberare in materia, secondo una prospettazione che va disattesa alla luce di quanto stabilito dalla lettera c) del comma 6 dell'art. 28 L. 18/02/1989 secondo cui: *“Il Consiglio Nazionale ...: c) predisporre ed aggiorna il codice deontologico, vincolante per tutti gli iscritti, e lo sottopone all'approvazione per referendum agli stessi”*, nonché in considerazione del fatto che allegato alla deliberazione del 28 aprile 2023, vi era un documento contenente la versione del codice aggiornata, che includeva testualmente la cd “premessa etica” e i quattro principi etici, che i ricorrenti assumono erroneamente essere stati esclusi dalla votazione) e composizione dell'Organo (di cui non si fa questione nella controversia in esame) chiamato ad effettuare tale scelta – oppure procedimentale – relativo al rispetto delle regole da seguire per addivenire a quella decisione, che devono essere necessariamente rispettate per assicurare la validità della decisione finale, già a partire dalla comunicazione dell'avvio del procedimento (come in questo caso, in cui si contesta la manca informazione degli interessati, ma la censura va disattesa come già chiarito sopra).

Sotto il profilo sostanziale, della validità della scelta espressa, invece, il giudice

deve limitarsi a riscontrare l'eventuale errore (sui presupposti) di fatto in cui la resistente può essere incorsa, la completezza degli interessi acquisiti, l'eventuale disconoscimento di criteri di valutazione dei fatti o degli interessi desumibili dall'ordinamento giuridico (in primis dai principi generali sanciti dalla Carta costituzionale), ma, al di là di questo, non può invadere gli spazi decisionali riservati all'ente, ove si tratta di effettuare "giudizi di valore" sui fatti o sugli interessi acquisiti.

Nella giurisdizione di legittimità il giudice non può spingersi a censurare nel merito l'adesione ad una delle diverse opzioni possibile, perché in tal modo si sostituirebbe al soggetto cui l'ordinamento giuridico ha attribuito tale potere di scelta, finirebbe per imporre i propri criteri di valore a quelli espressi dall'ente pubblico, invadendo le sfere di autonomia a questi riservate, e ciò è possibile solo nei casi, eccezionali e non suscettibili di interpretazione estensiva, di giurisdizione di merito (vedi, su tale fondamentale distinzione, di recente, T.A.R. Lazio, sez. II quater, n. 11007/2018).

A quest'ultimo riguardo, pertanto, nei limiti in cui il sindacato di legittimità è consentito, il Collegio ritiene che l'operato della resistente non sia inficiato dai vizi riscontrabili in questa sede, dato che le opzioni assiologiche prescelte non comportano la violazione dei principi (giuridici) espressi dall'ordinamento giuridico, ricavabili in via interpretativa dai valori costituzionali e della loro declinazione nella legislazione attualmente vigente.

A tale riguardo il Collegio ritiene che non siano ravvisabili quelle violazioni dei principi fondanti denunciabili in questa sede, osservando come tali contenuti e principi (tra cui il rispetto e promozione dei diritti e della dignità della persona, competenza, responsabilità, onestà, integrità, lealtà e trasparenza), appaiono tutti riconducibili direttamente alla Costituzione, oltre a rispondere al principio cardine di qualsiasi ricercatore e professionista a fondare le proprie ricerche e la propria pratica professionale su conoscenze scientifiche specifiche, discusse e condivise dalla comunità scientifica internazionale e nazionale.

A quest'ultimo riguardo non si può seguire la prospettazione di parte ricorrente, ove, nel terzo motivo, lamenta che si tratterebbe di indicazioni vaghe e generiche, trattandosi, piuttosto, di rinvio del Codice a conoscenze tecniche che costituiscono il corpo della disciplina secondo la Comunità scientifica di riferimento.

E, nel far ciò, l'operato della resistente risulta immune dalle doglianze dedotte con il terzo e quarto mezzo di gravame, con cui si invoca la libertà dell'arte e di pensiero tutelata dall'art. 33 cost, limitando le competenze dello psicologo, che verrebbe sottoposto "ad una sorta di standardizzazione e/o omologazione della sua prestazione", con rischio di "una seria erosione dell'identità professionale dello psicologo".

A tale riguardo il Collegio ritiene opportuno precisare, senza timore di invadere sfere riservate di valutazione, che, nello scontro di opposti valori, tra le esigenze di libertà di pensiero e di azione del professionista (invocate dai ricorrenti), e le esigenze di tutela della persona affidata alle sue cure (tutelata anch'essa dalla Costituzione come bene primario), occorra far premio di queste, riconoscendo che sono maggiormente protette dall'adesione a correnti scientifiche condivise, come già avviene nelle professioni mediche, e ciò vale, a maggior ragione, nel delicato momento della "istituzionalizzazione" della professione dello psicologo, a tutela dello stesso interesse della categoria professionale, che sarà rafforzato dalla fiducia dei destinatari delle proprie prestazioni, ampliando in tal modo la platea dei soggetti potenzialmente interessati (tra i quali figurano anche molti soggetti deboli oppure che versano in un momento di difficoltà che li rende particolarmente vulnerabili, come, ad esempio, nel periodo pandemico). Peraltro, in tal modo, l'identità della figura professionale, equiparata alle professioni sanitarie, ne uscirà rafforzata e la validità delle prestazioni riconosciuta al pari di quelle, superando le diffidenze (o pregiudizi) che ancor oggi inducono molti a non rivolgersi a tale categoria professionale.

Quanto alla questione del disconoscimento della deliberazione di indizione del

referendum, denunciata con il quarto motivo del ricorso per motivi aggiunti, si osserva come nessuna specifica difformità viene rilevata rispetto ad un ipotetico altro documento originale, non valendo a tal fine evidenziare che l'allegata delibera sarebbe un file Word trasformato in PDF, dato che questa circostanza, anche fosse vera in ipotesi, non sarebbe comunque sufficiente ad inficiare la veridicità di quanto in quel documento rappresentato.

E ciò coerentemente all'indirizzo giurisprudenziale, pure richiamato da parte ricorrente, secondo cui *“il disconoscimento della conformità rispetto all'originale deve essere preciso e puntuale e deve riguardare tutti i profili che si intendono contestare”* (cfr., Cass. Civ. Sez. V, ordinanza n. 19813/2021).

Non può trovare accoglimento neppure il quinto motivo del ricorso per motivi aggiunti a mezzo del quale si deduce una presunta limitazione dei potenziali partecipanti al referendum per l'approvazione del nuovo codice deontologico, desumibile dal costo fisso da corrispondere fino al numero di 50.000 votanti preventivato in favore della società gestore della piattaforma telematica di voto, trattandosi anche in questo caso di rilievo smentito *ex actis* dal dato storico numerico delle ultime consultazioni, nonché dalla effettiva e incontestata capacità della piattaforma in questione di ospitare un numero di potenziali votanti ben superiore alle 131 mila unità.

Devono, infine, ritenersi destituite di fondamento anche le contestazioni in termini di inaffidabilità della piattaforma telematica di voto in relazione ai principi di personalità e segretezza del voto medesimo, non avendo parte ricorrente allegato alcun elemento di prova a sostegno di detta tesi (cfr. in termini non dissimili, T.A.R. Lazio, Roma, sez. V bis, 3 maggio 2023, n. 7480), che appare d'altra parte sconfessata dai rigorosi standard di sicurezza certificati (la piattaforma VotarePa è inserita tra i servizi a più elevato livello di sicurezza del cloud della PA dall'ACN, ovvero l'Autorità unica, oggi, in tema di sicurezza delle Pubbliche Amministrazioni), in grado di assicurare la segretezza e l'anonimato della consultazione.

Né può contestarsi l'autenticazione dei votanti tramite SPID e/o CIE, trattandosi di sistemi di accesso riconosciuti e obbligatori per tutti i servizi offerti al cittadino dalla pubblica amministrazione, come da previsione contenuta nell'art. 24 co.4 del "decreto semplificazioni" (D.L. 16 luglio 2020, n. 76 convertito nella L. 11 settembre 2020 n. 120), intervenuta sul testo del Codice dell'Amministrazione Digitale.

Le considerazioni che precedono impongono il rigetto del ricorso introduttivo e dei motivi aggiunti.

Tenuto conto dell'evidente novità delle questioni trattate e della loro rilevanza generale, si rinviengono giusti motivi per compensare tra le parti in causa le spese del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quinta Bis), definitivamente pronunciando sul ricorso e i motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li respinge.

Spese di lite compensate.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 5 e 6 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 13 marzo 2024 con l'intervento dei magistrati:

Floriana Rizzetto, Presidente

Enrico Mattei, Consigliere, Estensore

Antonietta Giudice, Referendario

L'ESTENSORE

Enrico Mattei

IL PRESIDENTE

Floriana Rizzetto

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.