

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DEL LAZIO

SEDE DI ROMA

RICORSO CON RICHIESTA DI MISURA CAUTELARE EX ART. 55, C.P.A.

Nell'interesse di

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ORDINE DEGLI PSICOLOGI (C.F.9710762058) con sede legale in Roma, Piazzale di Porta Pia, 121 – 00198, in persona del Presidente legale rappresentante DOTTOR FULVIO GIARDINA (C.F. GRDFLV49T19I754G), nato a Siracusa il 19 dicembre 1949 e ivi residente in via Temistocle, n. 13, il quale agisce **anche in proprio**, in qualità di psicologo iscritto all'Albo entrambi rappresentati e difesi, giusta decreto presidenziale n. 3 del 12 novembre 2014 e delega in calce al presente atto, dall'Avv. Andrea Falzone (FLZNDR71P13H501E) ed elettivamente domiciliati presso il suo Studio legale in Roma, corso Vittorio Emanuele II, 326 (00186).

Si dichiara di voler ricevere ogni comunicazione relativa al presente ricorso a mezzo PEC all'indirizzo andreaafalzone@ordineavvocatiroma.org, ovvero via fax al n.0680660479;

- ricorrenti -

contro

MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO (C.F. 80230390587), in persona del Ministro *pro tempore*, con sede istituzionale in Via Vittorio Veneto 33, (00187) Roma, *ex lege* domiciliato presso l'Avvocatura Generale dello Stato in Roma, Via dei Portoghesi, n. 12 (00186);

MINISTERO DELLA SALUTE (C.F. 80230390587), in persona del Ministro *pro tempore*, con sede istituzionale in Roma, Lungotevere Ripa, n. 1 (00153), *ex lege* domiciliato presso l'Avvocatura Generale dello Stato in Roma, Via dei Portoghesi, n. 12 (00186).

- resistenti -

nonché nei confronti di

ASSOCOUNSELING –ASSOCIAZIONE PROFESSIONALE DI CATEGORIA (C.F. 9753229015 d'ora in avanti per brevità "AssoCounseling"), in persona del legale

rappresentante *pro tempore*, con sede legale in Milano, Via della Moscova, n. 47/A (20121).

- *controinteressata* -

per l'annullamento, previa adozione delle misure cautelari richieste

- del provvedimento, ignoto negli estremi ma certo nella data di emanazione, corrispondente al 10 settembre 2014 (**doc. 1** – Comunicazione di inserimento), con il quale è stato disposto dal Ministero dello Sviluppo Economico l'inserimento della controinteressata AssoCounseling nell'Elenco delle associazioni professionali non regolamentate e delle loro forme aggregative di cui all'art. 2, comma 7, della Legge 14 gennaio 2013, n. 4 (recante *"Disposizioni in materia di professioni non organizzate"*);

- del Parere del Consiglio Superiore della Sanità, Sessione XLVII, sezione II, pronunciato nella seduta del 12 luglio 2011, in particolare nella parte in cui prevede che per le *"attività di aiuto alla soluzione di problemi che possono causare lieve disagio psichico (...)"* possa intervenire una figura professionale distinta dallo psicologo e corrispondente al Counsellor (**doc. 2**);

- della nota del Ministero della Salute prot. DGPROF 0015693-P-24/03/2014, recante in oggetto *"Legge 14 gennaio 2013, n. 4 in materia di professioni non organizzate in ordini o collegi. Dichiarazione presentata ai fini dell'inserimento nell'elenco previsto dall'art. 2, comma 7, AssoCounseling"* (**doc.3**);

- della nota del Ministero dello Sviluppo Economico prot. n. 0178309-31/10/2013-USCITA inoltrata al Ministero della salute ed alla controinteressata, recante in oggetto *"Legge 14 gennaio 2013, n. 4 in materia di professioni non organizzate in ordini o collegi. Dichiarazione presentata ai fini dell'inserimento nell'elenco previsto dall'art. 2, comma 7"* (**doc.4**)

- di ogni altro atto, presupposto, connesso preordinato e/o consequenziale altrimenti conosciuto o anche ignorato eventualmente già adottato nel corso della procedura che comunque incida sui diritti e/o interessi legittimi degli istanti, con espressa riserva di proporre su di esso ricorso per motivi aggiunti.

PREMESSA

1. In data 10 maggio 2013, l'AssoCounseling, per il tramite del proprio

legale rappresentate, richiedeva al Ministero dello Sviluppo Economico l'inserimento nell'elenco delle associazioni professionali di cui alla legge 24 gennaio 2013, n. 4 recante "Disciplina delle professioni non organizzate"; tale richiesta si basava sul rilascio di diverse dichiarazioni sostitutive di certificazione e sulla documentazione allegata, consistente nella descrizione della tipologia di attività svolta dai professionisti associati, in un documento contenente le caratteristiche organizzative dell'Associazione e nella copia del documento di identità del legale rappresentante della medesima (**Doc. 5** - Istanza ed allegati).

2. Successivamente, in date 11-12 luglio 2013, l'associazione sollecitava una risposta dal Dirigente della competente divisione del MISE, il quale riscontrava tale richiesta affermando che erano in corso approfondimenti sul tipo di attività svolta dai professionisti associati e su alcuni riferimenti alla "certificazione" presenti nella documentazione allegata dall'istante nonché sul sito web della stessa.

3. Con comunicazione del 3 aprile 2014, rinnovata il 9 maggio successivo, il MISE comunicava all'AssoCounseling che il Ministero della Salute, con nota del 24 marzo (doc. 3 indicato in epigrafe), si era espresso favorevolmente circa la compatibilità delle attività dell'associazione con le professioni sanitarie, escluse dall'ambito di applicazione della legge 4/2013, ma che emergevano criticità, quanto al sito web dell'AssoCounseling ed al contenuto di uno dei documenti allegati alla richiesta, per l'esistenza di alcune terminologie da modificare onde pervenire al positivo inserimento nell'elenco di cui alla Legge 4/2103.

Tali scambi di comunicazioni proseguivano nei successivi mesi (tutti raggruppati sub **doc. 6**), ove le parti si confrontavano esclusivamente in merito ai contenuti informativi dell'Associazione presenti nei vari atti presentati al Ministero; lo scambio di corrispondenza culminava, in data 10 settembre 2014 (doc. 1), nella richiesta rivolta agli uffici ministeriali competenti, da parte del medesimo Dirigente che aveva seguito il procedimento, di provvedere all'inserimento dell'AssoCounseling nell'elenco delle associazioni

rappresentative di professioni non regolamentate, sezione “Associazioni che rilasciano l’attestato di qualità dei servizi” e nella successiva nota di riscontro del giorno successivo (sempre sub doc. 1) recante in oggetto “Conferma di inserimento”.

4. In seguito a numerose segnalazioni prevenute dai propri iscritti circa l’avvenuto inserimento dell’Associazione controinteressata nell’elenco di cui alla legge 4/13 e della strumentalizzazione di tale evento da parte della stessa, il Consiglio Nazionale dell’Ordine degli Psicologi odierno ricorrente, si determinava a far chiarezza sulla vicenda, inoltrando al MISE, in data 25 settembre 2014, istanza di accesso agli atti del procedimento instaurato dall’AssoCounseling (**doc.7**).

Dopo un primo riscontro interlocutorio da parte del Ministero (**Doc. 8**), con il quale, peraltro, si invitava l’Associazione a depositare eventuale opposizione all’accesso; finalmente in data 28 ottobre 2014 lo stesso MISE, premessi brevi cenni sulla legge 4/13, sulla valenza dell’inserimento delle singole associazioni nell’elenco delle professioni non regolamentate e sul procedimento volto ad ottenere tale inserimento (contenuti che si approfondiranno in seguito), consentiva l’esibizione ed ostensione dei documenti richiesti da effettuarsi in data 5 novembre 2014 presso gli uffici ministeriali siti in Roma, Via Sallustiana 53.

5. In esito all’ostensione dei documenti richiesti (**Doc.9**), i ricorrenti venivano a conoscenza dell’esistenza di tutti gli atti in questa sede impugnati e dei molteplici profili di illegittimità degli stessi meglio analizzati nel prosieguo, determinandosi alla presente azione.

* * *

SULLA LEGITTIMAZIONE E SULL’INTERESSE A RICORRERE DEGLI ODIERNI RICORRENTI

In via preliminare ci si vuole soffermare sulla sussistenza della legittimazione e dell’interesse a ricorrere in capo agli odierni ricorrenti.

In primo luogo, appare chiara la sussistenza delle condizioni di proposizione dell’impugnazione in capo ai ricorrenti tutti; difatti ogni psicologo

iscritto all'Albo, è titolare del diritto ad esercitare in via esclusiva tutte le attività e prerogative che la legge istitutiva dell'ordinamento dello psicologo ad esso riserva.

Pertanto, i provvedimenti in questa sede contestati, nella parte in cui illegittimamente ed in spregio della medesima legge 4/13 non tengono conto della sovrapposizione tra le attività riservate per legge allo psicologo e quelle dichiarate quali caratterizzanti la professione svolta dagli associati all'AssoCounseling (che anzi paiono autorizzare), appaiono direttamente e concretamente lesivi delle attività che, in via esclusiva, sono riservate alla professione regolamentata di psicologo.

Quanto alla sussistenza della legittimazione ad agire e dell'interesse a ricorrere in capo all'Ente ricorrente, si rileva che **il Consiglio Nazionale** cura, ai sensi dell'art. 28, comma 6, lett. d) della legge 18 febbraio 1989, n. 56, **l'osservanza delle leggi e delle disposizioni concernenti la professione di psicologo relativamente alle questioni di rilevanza nazionale**; in tale attribuzione il CNOP vigila altresì per la tutela del titolo professionale.

In altri termini, il Consiglio Nazionale si pone quale **ente esponenziale** di un interesse ascrivibile ad una ben determinata categoria di professionisti.

Costante e consolidata giurisprudenza amministrativa ha, da tempo, precisato che gli Ordini Professionali non sono soltanto quei soggetti pubblici che si occupano della tenuta degli albi, dell'esercizio della funzione disciplinare, della redazione e proposta delle tariffe e della liquidazione dei compensi a richiesta del professionista o del privato, ma si pongono quali veri e propri enti esponenziali dell'"interesse collettivo dei professionisti suoi iscritti in modo generale e indistinto" (*ex multis* si veda Cons. Stato Sez. IV, Sent., 30-09-2013, n. 4854, Cons. Stato, Sez. II, 24 gennaio 2011 n. 2783), assumendo la posizione giuridica vantata dall'Ordine a valenza di vero e proprio *"interesse istituzionalizzato"* (Cons. Stato, A.P., Sent., 03-06-2011, n. 10).

Ancor più chiaramente, il giudice amministrativo, relativamente al ruolo processuale svolto da tali enti rappresentativi, ha disposto che essi **"hanno legittimazione a difendere in sede giurisdizionale gli interessi della categoria di**

soggetti di cui abbiano la rappresentanza istituzionale qualora si tratti della violazione di norme poste a tutela della professione stessa, o allorché si tratti comunque di conseguire determinati vantaggi - sia pure di carattere strumentale - giuridicamente riferibili alla intera categoria, con il limite derivante dal divieto di occuparsi di questioni relative ad attività non soggette alla disciplina o potestà degli Ordini medesimi " (così, ad es., Cons. Stato, Sez. V, 10 novembre 2010 n. 8006).

Di conseguenza, nel caso di specie, la legittimazione dell'Ente rappresentativo della categoria degli psicologi, trova il suo fondamento normativo nello stesso artt. 28, comma 6, lett. d), L. 56/89 prima citato; l'odierna azione, infatti, è inerente a violazioni di norme poste a tutela della professione stessa e, contemporaneamente, diretta a contrastare l'esercizio abusivo della professione.

CONTESTO SCIENTIFICO, PROFESSIONALE E NORMATIVO DELLE DUE FIGURE PROFESSIONALI

CARATTERE SCIENTIFICO DELLA PSICOLOGIA. La letteratura scientifica in materia definisce la psicologia, in senso generale, quale scienza che indaga l'attività psichica e il comportamento umano per definirne le leggi. In primo luogo essa può essere vista come la scienza che studia l'attività psichica degli esseri viventi, intendendosi per "attività psichica" la soggettività individuale, cioè l'insieme dei fenomeni che possono essere direttamente osservati soltanto da colui nel quale si determinano. Alternativamente la psicologia può essere intesa come la scienza che studia il comportamento degli esseri umani, intendendosi per "comportamento" le reazioni obiettivamente osservabili, cioè l'insieme dei fenomeni che possono essere osservati in altri individui e comprendono non soltanto gesti e parole, ma anche l'espressione delle reazioni interiori e l'interpretazione degli atti. Infine, essa è la scienza che studia la personalità dei singoli, intendendosi per "personalità" l'individualità nella quale può essere riconosciuto ogni vivente, cioè l'unità dinamica in cui si integrano gli aspetti biologico, psicologico e sociale sotto i quali può essere esaminato ogni individuo.

Lo psicologo, pertanto, interviene sull'insieme di processi fisiologico-funzionali di tipo organizzativo di un sistema preso come riferimento per ristabilire un normale funzionamento esso e, nel caso di interventi di tipo clinico e sanitario, interviene per la remissione di problemi, psicopatologie e sintomi specifici o per prevenire l'insorgenza o la cronicizzazione di un disturbo agendo sulle funzioni e abilità che risultano, in tutto o in parte, compromesse (riabilitazione funzionale).

A seguito di un ulteriore corso di formazione post universitario della durata di 4 anni e conseguente rilascio di diploma, lo psicologo è anche abilitato all'esercizio della psicoterapia, ulteriore attività riservata ai soli psicologi e medici psichiatri che, sebbene spesso confusa come l'unica attività dello psicologo, è cosa ben distinta e separata dalle attività che comunemente svolge o può svolgere lo psicologo in ambito clinico e sanitario, di cui in questa sede ci si occupa.

ASPETTI NORMATIVI RELATIVI ALLA PSICOLOGIA. Sulla base di tale definizione di carattere scientifico, il Legislatore ha adottato la legge 18 febbraio 1989 n. 56, la quale all'art. 1 reca la definizione giuridica della professione di psicologo, prevedendo che essa *"comprende l'uso degli strumenti conoscitivi e di intervento per la prevenzione, la diagnosi, le attività di abilitazione-riabilitazione e di sostegno in ambito psicologico rivolte alla persona, al gruppo, agli organismi sociali e alle comunità. Comprende altresì le attività di sperimentazione, ricerca e didattica in tale ambito"*.

Per l'esercizio di tale professione, l'art. 2 prevede, ai commi 2 e 3, che *"è necessario aver conseguito l'abilitazione in psicologia mediante l'esame di Stato ed essere iscritto nell'apposito albo professionale"* ed il superamento di un esame di abilitazione cui *"sono ammessi (...) i laureati in psicologia che siano in possesso di adeguata documentazione attestante l'effettuazione di un tirocinio pratico secondo modalità stabilite con decreto del Ministro della pubblica istruzione, da emanarsi tassativamente entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge"*.

FIGURA PROFESSIONALE DELL'ASSOCIATO ALL'ASSOCOUNSELING

Appare difficile pervenire ad una definizione scientifica del Counseling,

oltre che altrettanto arduo rinvenire un percorso formativo univoco; è dunque necessario rifarsi a quanto contenuto negli atti e nelle dichiarazioni sostitutive di certificazione depositate dall'associazione presso il MISE nel procedimento dalla stessa instaurato ai sensi della Legge 4/2013.

Sulla base di tali documenti può evincersi quanto segue:

a) l'associato all'AssoCounseling deve essere in possesso **del diploma di scuola media superiore quinquennale o titolo equipollente** (allegato n. 2 alla richiesta di inserimento nell'elenco doc. 5);

b) deve poi aver frequentato **un corso di formazione in counseling almeno** triennale con requisiti e caratteristiche definite dall'associazione (allegato n. 2 alla richiesta di inserimento nell'elenco doc. 5);

c) *"Il Counseling professionale è un'attività il cui obiettivo è il miglioramento della qualità di vita del cliente, sostenendo i suoi punti di forza e le sue capacità di autodeterminazione. Il Counseling offre uno spazio di ascolto e di riflessione, nel quale esplorare difficoltà relative a processi evolutivi, fasi di transizione e stati di crisi e rinforzare capacità di scelta o di cambiamento. E' un intervento che utilizza varie metodologie mutate da diversi orientamenti teorici. Si rivolge al singolo, alle famiglie, a gruppi e istituzioni. Il Counselling può essere erogato in vari ambiti quali privato, sociale, scolastico, sanitario, aziendale"*(allegato n. 1 alla richiesta di inserimento nell'elenco doc. 5).

Dunque, sulla base di una mera interpretazione letterale di quanto dichiarato dalla medesima AssoCounseling, la figura professionale ad essa associata non necessita di alcun percorso formativo accademico, né di un'abilitazione professionale, ma è sufficiente la mera iscrizione all'associazione stessa dopo la frequenza di un corso di formazione di natura privata; ciononostante il Counseling, in base a quanto dichiarato dall'associazione in questione, sarebbe comunque in grado di:

- utilizzare *strumenti conoscitivi* (al pari degli psicologi) derivanti da diversi orientamenti teorici;

- ascoltare e riflettere con il cliente in merito alle sue difficoltà (in pratica quello che la letteratura scientifica definisce come *intervento per la prevenzione in ambito psicologico*);

- sostenere famiglie, gruppi e istituzioni (ossia offrire *sostegno in ambito psicologico rivolte alla persona, al gruppo, agli organismi sociali e alle comunità*).

Appare chiaro dunque che tali attività coincidano esattamente con la definizione delle attività per legge riservate allo psicologo contenuta nell'art. 1, L 56/89 sopra citato, se si eccettua l'attività di diagnosi che non è espressamente contemplata dall'associazione (ma su cui si tornerà nel prosieguo a proposito del Parere del Consiglio Superiore della Sanità, Sessione XLVII, sezione II, pronunciato nella seduta del 12 luglio 2011).

Ebbene, non v'è chi non veda come, fermo restando la specifica violazione della legge appena citata, l'attività che l'associato pretende di esercitare non può essere svolta senza alcuna formazione accademica; si pensi al percorso di Studi imposto allo psicologo professionista per l'abilitazione professionale (studi accademici di tre o cinque anni -a seconda del profilo professionale scelto- e successivo esame di abilitazione all'esercizio della professione) e la conseguente specializzazione in un indirizzo specifico (formazione accademica postuniversitaria almeno quadriennale), al fine di esercitare le medesime attività che l'associato all'AssoCounseling dichiara rientranti tra le proprie competenze.

* * *

Tutto ciò premesso, i provvedimenti in questa sede impugnati si palesano illegittimi per i seguenti

MOTIVI

I. VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 1, L. 56/1989, 2229 COD. CIV. NONCHÉ 1, COMMA 2 E 2, COMMI 6 E 7, L. 14 GENNAIO 2013, N. 4, NONCHÉ DEI COMMI 1-TER, ,1-QUATER E 1-QUINQUES DELLA LEGGE 11 LUGLIO 2003, N. 170 - ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO DI ISTRUTTORIA, CONTRADDITTORIETÀ, SVIAMENTO, TRAVISAMENTO, IRRAGIONEVOLEZZA.

I.1 QUANTO AL PROVVEDIMENTO DI INSERIMENTO DI ASSOCOUNSELING

NELL'ELENCO DI CUI ALLA LEGGE 4/2013.

I.1.1 Il provvedimento impugnato è stato *prima facie* contrario a tutte le norme indicate in rubrica per le ragioni che seguono.

La legge 4/2013 dispone all'art. 1, comma 2 che *“ai fini della presente legge, per «professione non organizzata in ordini o collegi», di seguito denominata «professione», si intende l'attività economica, anche organizzata, volta alla prestazione di servizi o di opere a favore di terzi, esercitata abitualmente e prevalentemente mediante lavoro intellettuale, o comunque con il concorso di questo, con esclusione delle attività riservate per legge a soggetti iscritti in albi o elenchi ai sensi dell'art. 2229 del codice civile, delle professioni sanitarie e delle attività e dei mestieri artigianali, commerciali e di pubblico esercizio disciplinati da specifiche normative”*; il comma 6 del successivo art. 2, soggiunge in argomento che *“ai professionisti di cui all'art. 1, comma 2, anche se iscritti alle associazioni di cui al presente articolo, non è consentito l'esercizio delle attività professionali riservate dalla legge a specifiche categorie di soggetti, salvo il caso in cui dimostrino il possesso dei requisiti previsti dalla legge e l'iscrizione al relativo albo professionale”*.

Da ultimo e proprio con riferimento all'iscrizione delle associazioni delle «professioni non organizzate in ordini o collegi» di cui all'art. 1, il successivo comma 7 dell'art. 2, dispone espressamente che *“L'elenco delle associazioni professionali di cui al presente articolo e delle forme aggregative di cui all'art. 3 che dichiarano, con assunzione di responsabilità dei rispettivi rappresentanti legali, di essere in possesso dei requisiti ivi previsti e di rispettare, per quanto applicabili, le prescrizioni di cui agli articoli 5, 6 e 7 è pubblicato dal Ministero dello sviluppo economico nel proprio sito internet, unitamente agli elementi concernenti le notizie comunicate al medesimo Ministero ai sensi dell'art. 4, comma 1, della presente legge”*.

Riassumendo, ai fini dell'iscrizione dell'associazione rappresentativa all'interno dell'elenco di cui alla legge 4/13 tenuto dal MISE, è necessario, oltre al possesso degli ulteriori requisiti di legge, che l'Associazione in questione rappresenti una categoria professionale che non svolga, per quanto di interesse in questa sede, *“attività riservate per legge a soggetti iscritti in albi o elenchi ai*

sensi dell'art. 2229 del codice civile" e/o "alle professioni sanitarie" e che tale circostanza sia dichiarata espressamente dal legale rappresentante dell'associazione medesima.

Ebbene, nel caso di specie, il Ministero è incorso in un'evidente violazione della medesima legge 4/2013 poiché l'attività che l'associato ad AssoCounseling svolge, come anticipato nel precedente paragrafo, coincide in larga parte con quella di psicologo che è sia una professione sanitaria, sia una professione regolamentata.

Tale impedimento all'iscrizione di AssoCounseling nell'elenco di cui alla Legge 4/2013, peraltro, oltre ad essere palese da un'analisi dell'attività in concreto svolta dai suoi associati, emergeva in sede procedimentale con ancora maggiore evidenza poiché direttamente accertabile sulla base del documento dall'allegato n. 1 all'istanza di apertura del procedimento (Doc. 5).

Ai sensi dell'art. 5, comma 1, lett. b, L. 4/13, infatti il legale rappresentante della controinteressata allegava alla richiesta d'inserimento nell'elenco delle associazioni professionali un documento ove veniva precisata *l'identificazione delle attività professionali cui l'associazione si riferisce* ove, tra le altre cose già segnalate nel paragrafo precedente, si leggeva testualmente che *"(...)E' un intervento che utilizza varie metodologie mutuate da diversi orientamenti teorici. Si rivolge al singolo, alle famiglie, a gruppi e istituzioni. Il Counselling può essere erogato in vari ambiti quali privato, sociale, scolastico, sanitario, aziendale".*

I.1.2 Ciò premesso, si è già detto in precedenza quale sia l'ambito delle competenze per legge riservate allo Psicologo dall'art. 1, L. 56/1989 e si è dimostrato che l'attività dichiarata dall'Associazione controinteressata lungi dall'essere estranea a quella riservata allo psicologo, pretenda di utilizzare *strumenti conoscitivi, intervenendo per la prevenzione in ambito psicologico al sostegno rivolte alla persona, al gruppo, agli organismi sociali e alle comunità.*

I.1.3 Va tuttavia aggiunto che la Legge 56/89 non è l'unica fonte normativa che si occupa di definire, declinare e precisare l'ambito di attività riservate per legge allo psicologo professionista.

Il richiamato art. 1 della legge istitutiva va infatti integrato con quanto

disposto dalla Legge 11 luglio 2003, n. 170; la quale nei commi da 1-*ter* a 1-*quinq*ues dell'allegato a tale legge, definisce le due aree psicologiche afferenti ai profili professionali di psicologo *junior*, iscritto alla sezione B dell'Albo nazionale, delineando le specifiche competenze ad essi per legge riservate a seconda dell'appartenenza ad una delle due aree di seguito indicate:

a) Settore delle tecniche psicologiche per i contesti sociali, organizzativi e del lavoro; b) Settore delle tecniche psicologiche per i servizi alla persona e alla comunità.

In base a tale normativa, formano oggetto delle professione dei cosiddetti psicologi c.d. *junior*, le seguenti competenze:

“A) Per il settore delle tecniche psicologiche per i contesti sociali, organizzativi e del lavoro: 1) realizzazione di progetti formativi diretti a promuovere lo sviluppo delle potenzialità di crescita individuale e di integrazione sociale, e facilitare i processi di comunicazione, e migliorare la gestione dello stress e la qualità della vita; 2) applicazione di protocolli per l'orientamento professionale, per l'analisi dei bisogni formativi, per la selezione e la valorizzazione delle risorse umane; 3) applicazione di conoscenze ergonomiche alla progettazione di tecnologie e al miglioramento dell'interazione fra individui a specifici contesti di attività; 4) esecuzione di progetti di prevenzione e formazione sulle tematiche del rischio e della sicurezza; 5) utilizzo di test e di altri strumenti standardizzati per l'analisi del comportamento, dei processi cognitivi, delle opinioni e degli atteggiamenti, dei bisogni e delle motivazioni, dell'interazione sociale, dell'idoneità psicologica a specifici compiti e condizioni; 6) elaborazione di dati per la sintesi psicodiagnostica prodotta dallo psicologo; 7) collaborazione con lo psicologo nella costruzione, adattamento e standardizzazione di strumenti di indagine psicologica; 8) attività didattica nell'ambito delle specifiche competenze caratterizzanti il settore.

B) Per il settore delle tecniche psicologiche per i servizi alla persona e alla comunità:

1) partecipazione all'equipe multidisciplinare nella stesura del bilancio delle disabilità, delle risorse, dei bisogni e delle aspettative del soggetto, nonché delle richieste e delle risorse dell'ambiente; 2) attuazione di interventi per la riabilitazione, rieducazione funzionale e integrazione sociale di soggetti con disabilità pratiche, con

deficit neuropsicologici, con disturbi psichiatrici o con dipendenza da sostanze; 3) collaborazione con lo psicologo nella realizzazione di interventi diretti a sostenere la relazione genitore-figlio, a ridurre il carico familiare, e sviluppare reti di sostegno a di aiuto nelle situazioni di disabilità; 4) collaborazione con lo psicologo negli interventi psico-educativi e nelle attività di promozione della salute, di modifica dei comportamenti a rischio, di inserimento e partecipazione sociale; 5) utilizzo di test e di altri strumenti standardizzati per l'analisi del comportamento, dei processi cognitivi, delle opinioni e degli atteggiamenti, dei bisogni e delle motivazioni, dell'interazione sociale, dell'idoneità psicologica a specifici compiti a condizioni; 6) elaborazione di dati per la sintesi psicodiagnostica prodotta dallo psicologo; 7) collaborazione con lo psicologo nella costruzione, adattamento e standardizzazione di strumenti di indagine psicologica; 8) attività didattica nell'ambito delle specifiche competenze caratterizzanti il settore.

È appena il caso di rammentare che anche il cosiddetto *psicologo junior* dispone di specifica formazione accademica, ancorché triennale e ha l'obbligo di superare un esame di abilitazione all'esercizio della professione, propedeutico all'iscrizione alla Sezione B dell'Albo degli Psicologi.

I.1.4 *Ad abundantiam* si evidenzia altresì che il Decreto 24 luglio 2006 recante "Riassetto delle scuole di specializzazione di area psicologica" contempla tra le specializzazioni riservate agli Psicologi quella denominata "*Valutazione psicologica e consulenza (counselling)*". A tale ulteriore fonte si aggiunge poi, per quanto di interesse nel caso di specie, il Nomenclatore - Tariffario degli psicologi, **approvato dal Consiglio Superiore della Sanità nella seduta del 9 aprile 2008**, che contiene una particolare sezione di competenze afferenti la professione dello Psicologo denominata "*Consulenza e sostegno psicologico*" (Counseling in lingua inglese).

I.1.5 Così descritta la professione di psicologo e circoscritte le specifiche competenze dalla legge ad essa riservate, non v'è spazio per affermare che l'AssoCounseling associ dei professionisti che non svolgono "**attività riservate per legge a soggetti iscritti in albi o elenchi ai sensi dell'art. 2229 del codice civile**" e/o "**professioni sanitarie**".

In tal senso, dunque il MISE, oltre ad incorrere nella violazione degli artt. 1

e 2 L. 4/2013 ha altresì violato e/o erroneamente applicato la legge 56/89 (con particolare riferimento all'art. 1) e le altre normative ad essa collegate (appena indicate), nonché l'art. 2229 cod. civ.

I.2 QUANTO AL PARERE DEL CONSIGLIO SUPERIORE DELLA SANITÀ DEL 12 LUGLIO 2011 E DEGLI ALTRI ATTI PRESUPPOSTI, CONSEGUENTI E CONNESSI AL PROVVEDIMENTO DI INSERIMENTO DI ASSOCOUNSELING NELL'ELENCO DI CUI ALLA LEGGE 4/2013.

I.2.1 Tutte le lamentate violazioni sin qui dedotte possono evincersi, oltre che nell'atto con cui il MISE ha iscritto l'AssoCounseling all'interno dell'elenco di cui alla L. 4/2013, anche in tutti gli atti ad esso presupposti, conseguenti e connessi, con particolare riguardo al Parere del Consiglio Superiore della Sanità, Sessione XLVII, sezione II, pronunciato nella seduta del 12 luglio 2011 ed alle note dei due dicasteri resistenti che ne fanno espresso richiamo (meglio indicate in epigrafe).

I.2.2 In particolare, il citato parere definisce l'attività di consulenza professionale (o *counseling* nella terminologia utilizzata anche dal parere) come *"l'attività di una persona (psicologo o altro appartenente a diversa categoria professionale ndr) in grado di favorire la soluzione di problemi e relativi disagi che questi comportino"*; secondo il medesimo parere poi, tale attività può essere svolta essenzialmente in due diversi ambiti così distinti:

- "1. aiuto alla soluzione di problemi che possono causar **lieve disagio** psichico (...)*
- 2. aiuto alla soluzione di problemi che causano **grave disagio** psichico (...)"*.

Orbene, seguendo il discutibile iter argomentativo del Consiglio Superiore della Sanità, solo le attività rientranti nel secondo ambito sarebbero di competenza dello psicologo, mentre quelle di cui al primo ambito sarebbero attinenti ad una *"figura in grado di intervenire fuori da contesti clinici, anche in forma autonoma"*.

Il parere appena citato è dunque stato emanato (**anch'esso**) in palese violazione e/o falsa applicazione delle fonti che specificamente disciplinano l'attività e le competenze riservate allo psicologo, come meglio indicate in rubrica per tutte le ragioni che seguono.

1.2.3 Il Consiglio Superiore della Sanità, ancorchè riconosca allo psicologo il ruolo di counselor per antonomasia in relazione allo svolgimento delle proprie attività riservate, tuttavia è caduto in una evidente contraddizione logico giuridica nell'affermare che una distinzione tra la sfera di attività riservate allo Psicologo e quelle liberamente esercitabili da altre categorie professionali (come ad esempio gli associati ad AssoCounseling) **possa ammettersi tenendo conto del grado di disagio psichico** del soggetto destinatario della prestazione professionale.

Tale affermazione è in netto contrasto con quanto ritenuto dalla letteratura scientifica in materia, nonché con quanto disciplinato dalle norme primarie finora citate e descritte, ossia che l'intervento su un *disagio psichico* rientri senza ombra di dubbio nel campo del trattamento psicologico che è per definizione attività riservata allo psicologo; **tale attività non consente di distinguere alcuna gradazione del disagio psichico**, che, viceversa non può che essere determinato nella sua gravità solo tramite un intervento che solo uno psicologo può fornire al paziente.

In tale contesto né la Legge né l'Ordinamento nel suo complesso può ammettere l'intervento di soggetti sprovvisti del bagaglio scientifico, accademico e professionale proprio di una professione sanitaria come quella dello psicologo.

Si tenga presente, infatti, che un disagio psichico, in quanto tale ed a prescindere dalla gradazione di esso, costituisce già per letteratura scientifica una patologia su cui intervenire e dunque mal si concilierebbe con trattamenti sostitutivi che, privi del sostrato scientifico e culturale necessario, rischierebbero addirittura di porsi come ostacolo ad un risanamento del soggetto affetto da patologia di natura psichica con conseguente lesione del diritto alla salute, valore primario di natura costituzionale, tutelato dall'art. 32 Cost.

1.2.4 Il Parere citato, utilizzato come argomento prodromico dai Ministeri intimati all'inserimento di AssoCounseling nell'elenco di cui alla Legge 4/2013, inoltre, si palesa contrario alle norme sopracitate per un ulteriore assorbente motivo; stabilire, nell'ordine, (i) l'esistenza di un disagio psichico, (ii) la natura e

(iii) la gradazione dello stesso in termini di entità lieve, ovvero, grave, equivale a porre in essere una **diagnosi**.

Ebbene nella ricostruzione offerta dal Consiglio Superiore della Sanità tale diagnosi sarebbe rimessa in prima battuta al counselor non psicologo, il quale solo dopo averla effettuata potrebbe determinare se l'attività richiesta sia (a seconda della gravità) di competenza esclusiva dello psicologo.

Fermi restando tutti i dubbi sull'eventuale svolgimento imparziale di tale pratica da parte del singolo associato di volta in volta interpellato dal paziente, ciò che evidentemente osta ad una simile interpretazione è la circostanza dirimente che l'attività di diagnosi del disagio psicologico (sia esso lieve o grave!) rientra sempre e comunque pacificamente nelle competenze proprie dello psicologo ai sensi del citato art. 1 L. 56/1989.

Sulla base di tutte le appena rassegnate deduzioni appare evidente che le medesime violazioni di legge lamentate in rubrica nei confronti del provvedimento principale impugnato in questa sede, siano tutte ugualmente ascrivibili anche al parere del Consiglio Superiore della Sanità che merita di essere annullato, al pari degli altri atti impugnati.

I.3 QUANTO AI PLURIMI PROFILI DI ECCESSO DI POTERE

I.3.1 CONTRADDITTORIETÀ TRA ATTI E TRAVISAMENTO. Ciascuno dei provvedimenti censurati si contraddice quantomeno con un altro atto del procedimento in seno al quale sono stati adottati.

Il provvedimento d'inserimento dell'AssoCounseling si contraddice esplicitamente nella parte in cui presuppone l'esistenza dei requisiti di cui all'art. 1, L. 4/13 in capo all'Associazione istante, benché dalla documentazione da questa depositata emerga l'esercizio di attività riservata ad altra professione regolamentata e di natura sanitaria.

La nota del Ministero della Salute prot. DGPROF 0015693-P-24/03/2013, recante in oggetto *"Legge 14 gennaio 2013, n. 4 in materia di professioni non organizzate in ordini o collegi. Dichiarazione presentata ai fini dell'inserimento nell'elenco previsto dall'art. 2, comma 7, AssoCounseling"*, che richiama espressamente il parere del Consiglio Superiore della Sanità del 12 luglio 2011,

contraddice lo stesso Parere appena citato nella parte in cui afferma che *gli atti caratterizzanti della professione medesima sono conformi a quanto stabilito*” in esso; ancor di più contraddice una propria precedente nota, inoltrata al Ministero della Giustizia in data 20 giugno 2013 (**doc. 10**), nella quale affermava che l’attività di Counselor ricadesse in quella di competenza dello psicologo (proprio in applicazione dei principi di cui al medesimo Parere del Consiglio Superiore della Sanità) e dunque esprimeva parere non favorevole al loro inserimento nell’elenco (diverso quanto agli effetti ma identico quanto ai presupposti) di cui alla legge 206/2007.

Da ultimo si evidenzia che il Parere citato del Consiglio Superiore della Sanità, nella parte in cui distingue le competenze riservate allo psicologo da quelle liberamente esercitabili dai Counselor contraddice altresì espressamente l’atto con il quale, nella seduta del 9 aprile 2008, il medesimo Organo aveva approvato il Nomenclatore – Tariffario degli Psicologi, con espresso riferimento tra lei competenze riservate alla professione dello Psicologo di quella di “*Consulenza e sostegno psicologico*”, ossia di counseling (**doc. 11**).

I.3.2 DIFETTO DI ISTRUTTORIA E SVIAMENTO.

Oltre ai vizi sin qui già lamentati si evidenzia che l’intera istruttoria è stata condotta dall’Amministrazione resistente totalmente in difetto dell’accertamento del requisito previsto dall’art. 1, comma 2 L. 4/2013; in particolare il MISE non si è affatto preoccupato di accertare effettivamente se sussistesse il requisito principale in capo all’associazione richiedente di svolgere attività non riservata per legge a soggetti iscritti in albi o elenchi ai sensi dell’art. 2229 del codice civile, delle professioni sanitarie e delle attività e dei mestieri artigianali, commerciali e di pubblico esercizio disciplinati da specifiche normative”(art. 1, comma 2 L. 4/2013).

I.3.2.1 Se, infatti, dagli atti risulta che il Ministero dello Sviluppo Economico ha preso per buona la tesi, **seppur illegittima**, sposata dal Parere del Consiglio superiore della Sanità, è altrettanto vero che nessun accertamento effettivo da parte dell’Amministrazione è stato effettuato per accertare il tipo di attività effettivamente svolta dagli associati all’AssoCounseling.

Si rammenta, infatti, che quella del counseling non è un'attività predeterminata per legge o individuabile sulla base di indagini o studi scientifici e dunque l'Amministrazione avrebbe avuto l'onere di indagare effettivamente sul contenuto dell'attività prestata dai singoli associati.

Non bastava, in sostanza, definire l'attività quale counseling, ma il procedimento sarebbe dovuto spingersi almeno sino all'accertamento effettivo della non sovrapponibilità della relativa attività con altra riservata dalla legge a professione regolamentata.

Nell'istruttoria condotta non vi è traccia di tale indagine; tutta la copiosa corrispondenza intercorsa tra il Dirigente del Ministero e l'associazione richiedente è stata invece improntata alla richiesta di chiarimenti in relazione ai contenuti informativi del sito internet e dello Statuto, senza mai chiarire la sussistenza del primo requisito fondamentale per l'inserimento nell'elenco di cui alla legge 4/2013.

1.3.2.2 A comprova di ciò si evidenzia il contenuto della seconda nota di riscontro alla richiesta di accesso agli atti (doc. 8) avanzata dai ricorrenti ove, ancora una volta, in evidente eccesso di potere per sviamento e difetto di istruttoria, l'amministrazione si è dilungata in una digressione circa la natura dell'inserimento delle associazioni nell'elenco di cui alla Legge 4/2013, affermando che la stessa viene effettuata limitandosi *“a verificare la presenza sul sito dell'associazione delle informazioni fornite al ministero stesso con la scheda allegata alla dichiarazione che viene considerato come documento di identità dell'associazione”*; sempre a giudizio del MISE, l'inserimento delle associazioni sarebbe addirittura *“un atto dovuto una volta verificate la correttezza formale della dichiarazione e la presenza sul sito web degli elementi informativi previsti dalla legge”*.

Concludeva, peraltro, il Ministero, adducendo che *trattandosi di professione potenzialmente in grado di ricadere nel concetto di professione sanitaria escluse dall'applicazione della legge 4/2013 ai sensi dell'art. 4, comma 2, si è reso necessario un approfondimento con il competente ministero della Salute*” (culminato nell'applicazione meccanica ed illegittima del citato parere del Consiglio Superiore della Sanità del 2011).

Orbene dall'analisi di quanto appena trascritto emergono le seguenti ulteriori considerazioni:

- Il MISE non ha colto la natura della Legge 4/2013, né la portata, in termini di formale certificazione della non incompatibilità e non sovrapposizione dell'attività afferente la professione non regolamentata inserita nell'elenco (*rectius* "la professione non regolamentata svolta dagli associati all'AssoCounseling inserita nell'elenco di cui alla legge 4/13") con quelle riservate per legge a qualsiasi altra professione;

- Il Ministero, altresì, nemmeno ha condotto alcuna istruttoria in merito all'accertamento del requisito, di cui all'art. 1, comma 2, che l'attività svolte dagli associati delle non siano "attività riservate per legge a soggetti iscritti in albi o elenchi ai sensi dell'art. 2229 del codice civile";

- Il MISE si è, invece, limitato solamente a controllare e chiedere la modifica dei contenuti informativi presenti sul sito web dell'associazione controinteressata, ritenendo che l'istruttoria ministeriale fosse limitata a tali aspetti.

II. ISTANZA CAUTELARE

II.1 Sussistono, per le ragioni che seguono, i presupposti per la concessione delle misure cautelari di cui all'art. 55 c.p.a.

A tal fine, si richiede la sospensione dell'efficacia di tutti gli atti impugnati e, nonché di tutti quelli ad essi conseguenti, eventualmente adottati, sebbene non conosciuti nè esibiti in sede di accesso agli atti dall'Amministrazione resistente, con ogni conseguente effetto circa la permanenza dell'iscrizione dell'Associazione controinteressata dall'elenco di cui alla Legge 4/2013.

In primo luogo, la sussistenza del *fumus boni iuris* emerge chiaramente da tutte le considerazioni sin ora svolte in relazione alle circostanze narrate, confortate da espresse previsioni normative e da copiosa e autorevole giurisprudenza.

III.2 Quanto al **periculum in mora** sussistono almeno quattro differenti profili relativi alla gravità ed irreparabilità del pregiudizio, in cui

incorrerebbero i ricorrenti, in assenza della concessione delle misure cautelari richieste:

- i) l'inserimento nell'elenco di cui alla L. 4/2013, disposto in data 10 settembre 2014 comporta che gli iscritti all'AssoCounseling godano del formale riconoscimento ministeriale del requisito inerente **l'accertamento che l'attività dagli stessi svolta non contrasti con quella di psicologo o con altra per cui esistono albi o elenchi**;
- ii) sotto diverso profilo, tenendo presente i compiti istituzionali dell'Ente ricorrente, si demanderebbe ad un soggetto sprovvisto delle necessarie competenze (l'associato all'AssoCounseling), anche in materia sanitaria, la funzione e la competenza per lo svolgimento di fondamentali compiti di prevenzione, diagnosi e cura del disagio psichico conseguente all'accertamento della patologia, **con pregiudizio dei professionisti psicologi, ma soprattutto dell'utenza e conseguente violazione del diritto alla salute di cui all'art. 32 Cost.**;
- iii) sotto il profilo del buon andamento della pubblica amministrazione, l'eventuale mantenimento in vigore dell'illegittimo inserimento avrebbe come effetto di consentire l'inserimento di qualsiasi altra Associazione rappresentativa di attività della medesima specie di quelle rappresentate da AssoCounseling in difetto di qualsiasi istruttoria e in evidente sviamento, posto che il MISE, come dimostra la documentazione allegata (in particolare l'ultima nota di riscontro all'istanza di accesso agli atti dei ricorrenti), non ha compreso né la portata né gli effetti della Legge 4/2013;
- iv) da ultimo e in via assorbente rispetto alle precedenti considerazioni, non può non tenersi conto del fatto che gli inserimenti sin qui disposti hanno già generato non pochi fraintendimenti sull'effettiva natura degli stessi; si valutino in proposito gli allegati docc. 12 e 13 al presente ricorso. Il primo dei documenti citati (doc. 12) è la deliberazione del Commissario Straordinario dell'Azienda Sanitaria Provinciale di Siracusa e gli atti conseguenti con i quali è stato approvato l'avviso di selezione per il reclutamento di una figura professionale di counselor, **da assumersi a**

tempo determinato per lo svolgimento delle proprie prestazioni all'interno della struttura sanitaria ed a contatto diretto con soggetti cui è stata diagnosticata la patologia dell'AIDS "per le problematiche inerenti la patologia medesima (emarginazione, solitudine, ecc.)".

L'altro documento (**doc. 13**), invece, è la nota, pervenuta dal competente ufficio della medesima ASP, in riscontro alle obiezioni a tale reclutamento opposte dagli odierni ricorrenti, per i profili di incompatibilità delle attività richieste alla figura del Counselor da reclutare rispetto alle competenze per legge riservate allo Psicologo.

Ebbene, in tale nota il Dirigente dell'Ente in questione afferma sorprendentemente che **"il Counselor appartiene ad associazioni professionali regolamentate dalla legge 4/2013"** e che dunque **"tale figura sia importante per il raggiungimento dei risultati prefissi"**; si consideri che **nel caso di specie si trattava di associazione diversa dall'AssoCounseling ed ancora neppure inserita nell'elenco ministeriale!!**. È qui appena il caso di accennare che sia il bando che la nota predetti sono stati impugnati per i plurimi vizi di cui sono affetti.

In definitiva i pericoli conseguenti alla mancata sospensione dell'inserimento impugnato sono molteplici, rilevanti ed incalcolabili per l'utenza e per la professione di psicologo; a fronte di ciò mantenere efficace tale iscrizione, ovvero sospenderla, è sostanzialmente indifferente per il Ministero che lo ritiene un atto dovuto e privo di effetti concreti sull'ordinamento giuridico.

Si chiede pertanto la sospensione dell'efficacia del provvedimento di inserimento di AssoCounseling all'interno dell'elenco di cui alla Legge 4/2013, nonché del parere del Consiglio Superiore della Sanità del 12 luglio 2011.

P.Q.M.

Si confida nell'accoglimento, previa sospensione dell'efficacia degli atti impugnati, dei motivi di ricorso indicati nel presente atto, con conseguente annullamento in parte *qua* degli stessi. Vinte le spese.

Ai fini del versamento del contributo unificato, si dichiara che la presente

controversia rientra nei ricorsi ordinari ed è quindi soggetta al pagamento di €. 650,00 che si versano contestualmente al deposito del presente ricorso.

Roma, 14 novembre 2014

Avv. Andrea Falzone