



Orlandi Fabrone Perillo associati

Avv. Fabio Orlandi
Avv. Andrea Fabrone
Avv. Carlo Perillo d'Albore

Roma, 26 giugno 2014

Avv. Giuseppe Maria Berruti
Avv. Michele Fici
Avv. Marilisa Valente
Dott.ssa Alessandra Libutti
Dott.ssa Daniela Caniglia
Dott. Alessio Cicchinelli
Dott.ssa Elisa Patrizi

Spett.le Consiglio Nazionale
dell'Ordine degli Psicologi

c.a. Dott. Fulvio Giardina
a mezzo email: presidenza@psy.it

**Oggetto: PARERE SULLA POSSIBILITÀ DI PARTECIPAZIONE DEGLI ISCRITTI
ALL'ORDINE DEGLI PSICOLOGI ALLE SEDUTE DEL CONSIGLIO NAZIONALE**

Egregio Presidente,

si richiede un parere in merito all'apertura al pubblico delle sedute del Consiglio Nazionale dell'Ordine degli Psicologi.

Preliminarmente, si rileva che né la Legge 18 febbraio 1989, n. 56, recante "Ordinamento della professione di psicologo", né tantomeno le varie disposizioni regolamentari, contengono alcuna norma che disciplini, seppure in via mediata, il regime di pubblicità delle sedute del Consiglio Nazionale o la partecipazione ad esse di terzi estranei.

Pertanto, al fine di dare una risposta il più possibile coerente con l'ordinamento vigente, appare opportuno richiamarsi ai principi generali del diritto ed, in particolare, del diritto amministrativo.

In tal senso, occorre in primo luogo delineare il principio di pubblicità dell'azione amministrativa, corollario del principio costituzionale di imparzialità, di cui al disposto dell'art. 97 Cost.; il corretto inquadramento e la fondata interpretazione giuridica del principio citato, infatti, permette di evitare che esso possa essere richiamato per giustificare pretese poste, in realtà, al di fuori di qualsiasi logica giuridica.

Segnatamente, per pubblicità deve intendersi, anche a parere della più autorevole dottrina¹, l'esigenza che la P.A., ai fini di una valutazione estrinseca sulla legittimità dello stesso, renda visibile e controllabile dall'esterno il proprio operato, con riguardo all'attività provvedimentale e procedimentale poste in essere dal soggetto pubblico; in questo senso, il richiamato principio è volto principalmente alla realizzazione di una maggior trasparenza dell'azione amministrativa, intesa come *“esigenza di chiarezza, di comprensibilità, di non equivocità di una struttura e del suo agire, anche al fine di garantire l'affidamento dei cittadini”*².

Una volta chiarito il tenore dei principi sin qui richiamati, si precisa che il nostro ordinamento prevede espressamente specifici strumenti per assicurare la completa conoscibilità dell'attività della Pubblica Amministrazione, nonché il controllo estrinseco sulla legittimità degli atti dalla stessa adottati; si pensi, ad esempio, all'obbligo di motivazione dei provvedimenti amministrativi, in base al quale è possibile conoscere i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche poste a fondamento del provvedimento emanato, oppure al diritto di accesso ai documenti amministrativi, mediante il quale poter visionare e prendere copia di singoli documenti a fronte di un interesse concreto diretto e attuale, nonché, infine, alle

¹ Su tutti si veda GAROFOLI- FERRARI, in *“Manuale di diritto amministrativo”*, all'interno della collana *“i Manuali Superiori”* diretta da GUIDO ALPA E ROBERTO GAROFOLI, Nel diritto Editore, Ed. 2013;

² R. MARRAMA, *“La pubblica amministrazione tra trasparenza e riservatezza nell'organizzazione e nel procedimento amministrativo”*, in Dir. proc. amm., 1989. Sul punto si veda, più recentemente, il contributo di F. MANGANARO, *L'evoluzione del principio di trasparenza amministrativa*, consultabile sul sito <http://www.astrid-online.it/>

diverse forme di partecipazione ai procedimenti amministrativi garantite dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, recante *“Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”*³.

L'espressa previsione di strumenti volti a garantire la realizzazione dei principi di pubblicità e trasparenza, non toglie, ad ogni modo, che le esigenze sottese a tali principi vadano sempre contemperate con l'altro principio previsto dall'art. 97 Cost., ovvero il buon andamento della Pubblica Amministrazione.

Sul punto, non possono sottacersi i fondamentali insegnamenti dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, la quale ha autorevolmente sostenuto che *“la l. 7 agosto 1990 n. 241, nel disciplinare i rapporti tra cittadino e p.a., delinea un ordinamento ispirato, per un senso, all'esigenza di un'azione amministrativa celere ed efficiente (art. 1), e, per altro verso, ai principi di partecipazione dell'amministrato e di conoscibilità del concreto svolgimento della funzione pubblica; ciò al fine di assicurare, attraverso la salvaguardia del valore della trasparenza, l'efficienza dell'amministrazione e, al contempo, la garanzia del privato e la legalità dell'ordinamento nel suo insieme”* (cfr. Cons. Stato, Ad. Plen., 4 febbraio 1997, n. 5)⁴.

Ebbene, da tale punto di vista, l'eventuale e generalizzata apertura al pubblico (ancorché ad un pubblico qualificato di iscritti all'Ordine degli Psicologi) alle sedute consiliari, potrebbe tradursi in una decisione contraria ai principi di efficienza, efficacia e buon andamento della P.A., senza offrire al partecipante alcuna ulteriore garanzia in tema di trasparenza e pubblicità dell'azione.

Infatti, deve essere sottolineato che tale apertura al pubblico, mentre da un lato non potrebbe garantire nulla in più agli iscritti all'Ordine rispetto a quanto già

³ Si aggiungano, inoltre, gli specifici obblighi di pubblicazione disposti dal recente d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, recante *“Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”* che, pur ritenendosi non applicabile per gli Ordini professionali è chiaro nel delineare i principi di pubblicità e trasparenza come volti al controllo estrinseco dell'organizzazione e dell'attività amministrativa, sempre mediante gli strumenti posti dal Legislatore a disposizione del privato cittadino.

⁴ Sul contemperamento tra il principio di pubblicità e quello di buon andamento della Pubblica Amministrazione, si veda anche la sent. Corte Cost., sent. n. 372 del 2004, secondo la quale il procedimento amministrativo *“nell'assicurare la trasparenza e l'imparzialità dell'azione amministrativa, deve prevedere, oltre ad ipotesi di esclusione dell'ostensibilità di documenti amministrativi per ragioni di tutela di situazioni costituzionalmente garantite, anche criteri e modi in base ai quali l'interesse personale e concreto del richiedente si contempera con l'interesse pubblico al buon andamento dell'Amministrazione, nonché con l'esigenza di non vanificare in concreto la tutela giurisdizionale delle posizioni di eventuali soggetti terzi interessati”*.

garantito in tema di attività amministrativa dalla citata legge 241/1990, dall'altro, a causa delle difficoltà strutturali e procedurali che la sua applicazione inevitabilmente comporterebbe, potrebbe essere addirittura ritenuta come un'ipotesi di eccessivo ed inutile aggravio dell'attività stessa, con conseguente grave appesantimento dell'attività amministrativa del CNOP che dovrebbe regolamentare flussi e modalità di partecipazione in aperto contrasto con il principio di efficienza.

Si ritiene, anzi, che proprio la mancata previsione nella legge istitutiva e nelle ulteriori fonti regolamentari di un tale particolare regime di pubblicità delle sedute consiliari rifletta la volontà di voler correttamente bilanciare le esigenze di pubblicità e trasparenza dell'attività ordinistica (garantite mediante gli strumenti prima indicati e legislativamente riconosciuti) con quelle di efficienza ed efficacia della stessa.

A ben vedere, peraltro, tale ricostruzione non contrasta con quanto disposto dall'art. 14, L. 56/89, in tema di *"Riunione del consiglio regionale o provinciale dell'ordine"*, secondo cui *"Il verbale della riunione non ha carattere riservato(...)"*; tale norma, infatti, ha il solo scopo di escludere la segretezza dei verbali al fine di renderli del tutto accessibili ai terzi che ne facciano richiesta e che ne siano legittimati ai sensi della citata L. 241/90, peraltro, indirettamente indicando che le sedute consiliari regionali e provinciali non possono essere considerate pubbliche, in quanto l'unico strumento che la Legge prende in considerazione per la conoscibilità delle attività amministrative del Consigli è, appunto, il solo verbale della riunione.

Sulla base di questa breve precisazione, va dunque chiarito che il principio di pubblicità dell'azione amministrativa non può essere invocabile a sostegno di una apertura al pubblico delle sedute del Consiglio Nazionale dell'Ordine degli Psicologi, a maggior ragione in assenza di un'esplicita previsione normativa che disponga in tal senso.

La trasparenza dell'azione di tale organo, infatti, appare più che mai garantita dal riconoscimento del diritto di accesso agli atti da questo adottati e dall'applicazione della normativa vigente in materia di partecipazione procedimentale dei soggetti direttamente interessati dall'eventuale azione consiliare.

Corde li

Ayv. Andrea Falzone
