



Direzione Generale Attività Legislativa
Unità Dirigenziale Studi Legislativi e
Servizio Documentazione

Dossier di documentazione legislativa

Proposta di legge

*"Istituzione del servizio di psicologia
scolastica"*

Reg. Gen. n.151/XI Leg.

| | |
|---|--|
| Firmatari | Conss. Carmela Fiola e Vittoria Lettieri |
| Data documento | 20 ottobre 2022 |
| Dirigente | dott.ssa Rosaria Conforti |
| A cura di | dott. Salvatore Longobardi P.O. Staff Unità Dirigenziale Studi Legislativi e Servizio Documentazione |
| Istruttoria a cura di | dott.ssa Carmen Palmieri Istruttore amministrativo |
| Assegnato per esame | VI Commissione Consiliare Permanente |
| Assegnato per parere | V e II Commissione Consiliare Permanente |
| Scheda ATN (art.84 R.I.) | Presente |
| AIR e analisi di fattibilità (art.86 R.I.) | Assente |
| Relazione illustrativa | Presente |
| Relazione tecnico - finanziaria | Assente |
| Norma finanziaria | Presente |

Indice

| | |
|--|----------------|
| Normativa comunitaria..... | pag. 3 |
| Normativa nazionale..... | pag. 4 |
| Normativa Regione Campania..... | pag. 7 |
| Normativa regionale..... | pag. 8 |
| Prassi..... | pag. 9 |
| Giurisprudenza..... | pag. 9 |
| Osservazioni..... | pag. 10 |

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

Ai fini dell'approfondimento della tematica oggetto della proposta di legge si elenca la normativa di riferimento.

NORME INTERNAZIONALI

Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, approvata a New York il 20 novembre 1989 (artt. 28 e 29)

Dichiarazione universale dei diritti umani, del 10 dicembre 1948, sottoscritta dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (art.26)

Patto Internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, del 3 gennaio 1976 nato, redatto dal Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite (art.13)

Convenzione contro la discriminazione nell'istruzione, del 14 dicembre del 1960, sottoscritta dalla Conferenza Generale dell'UNESCO

NORME COMUNITARIE

PRINCIPALE NORMATIVA EUROPEA

Carta fondamentale dei diritti dell'Unione Europea, artt.3 e 14

TFUE, artt.165 e 166

Carta sociale europea, del 18 ottobre 1961, adottata dagli Stati membri del Consiglio d'Europa (artt.7 e 10)

Quadro Europeo delle Qualifiche, del 23 aprile 2018

DIRETTIVE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

Direttiva 2013/55/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 novembre 2013, recante modifica della Direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali e del Regolamento (UE) n.1024/2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno («regolamento IMI»)

Direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali

RACCOMANDAZIONI CONSIGLIO

Raccomandazione del Consiglio (2017/C 189/03), del 22 maggio 2017, sul Quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente, che abroga la Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2008, sulla costituzione del Quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente.

PRINCIPALI NORMATIVE NAZIONALI

Costituzione

Artt.

2, 3, 9, 30, 33, 34, 117 co.2 lett. m) ed n), 117 co.3

Legge 30 dicembre 2021, n.234

"Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022 - 2024" (art.1, co. 697 e 698)

Decreto legge 25 maggio 2021, n.73

"Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali" (art.58, co.4)

Convertito, con modificazioni, dalla **Legge 23 luglio 2021, n.106**

Decreto legge 22 marzo 2021, n.41

"Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19" (art.31, co.1 lett. b)

Convertito, con modificazioni, dalla **Legge 21 maggio 2021, n.69**

Decreto legge 19 maggio 2020, n.34

"Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19" (art.231, co.4)

Convertito, con modificazioni, dalla **Legge 17 luglio 2020, n.77**

Legge 11 gennaio 2018, n.3

"Delega al Governo in materia di sperimentazione clinica di medicinali nonché disposizioni per il riordino delle professioni sanitarie e per la dirigenza sanitaria del Ministero della Salute"

Decreto Legislativo 13 aprile 2017, n.65

"Istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita fino a sei anni, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera e), della Legge 13 luglio 2015, n.107"

Legge 13 luglio 2015, n.107

"Riforma del Sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti"

Decreto del Presidente della Repubblica 7 agosto 2012, n.137

"Regolamento recante riforma degli ordinamenti professionali, a norma dell'art.3, comma 5, del decreto legge 13 agosto 2011, n.138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n.148"

Legge 8 ottobre 2010, n.170

"Norme in materia di disturbi specifici di apprendimento in ambito scolastico"

Decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 2009, n.89

"Revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione ai sensi dell'articolo 64, comma 4, del decreto legge 25 giugno 2008, n.112, convertito, con modificazioni, dalla Legge 6 agosto 2008, n.133"

Decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 2009, n.81

"Norme per la riorganizzazione della rete scolastica e il razionale ed efficace utilizzo delle risorse umane della scuola, ai sensi dell'articolo 64, comma 4, del decreto legge 25 giugno 2008, n.112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n.133"

Legge 27 dicembre 2006, n.296

"Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)" (art.1, co.601)

Decreto Legislativo 19 febbraio 2004, n.59

"Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'articolo 1 della Legge 28 marzo 2003, n.53"

Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n.165

"Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche"

Legge 15 marzo 1997, n.59

"Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa"

Decreto Legislativo 16 aprile 1994, n.297

"Testo Unico in materia di istruzione"

Legge 27 maggio 1991, n.176

"Ratifica ed esecuzione della Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989"

Decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n.309

"Testo Unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza"

Legge 26 giugno 1990, n.162

"Aggiornamento, modifiche ed integrazioni della Legge 22 dicembre 1975, n.685, recante disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza"

Legge 18 febbraio 1989, n.56

"Ordinamento della professione di psicologo"

PRINCIPALI NORMATIVE REGIONE CAMPANIA

Statuto della Regione Campania

Artt.6, 8, 20 e 53

Delibera di Giunta regionale 10 maggio 2022, n.221

"Patto educativo per la Città metropolitana di Napoli. Approvazione schema di Protocollo di intesa"

Delibera di Giunta regionale 19 ottobre 2021, n.458

"Approvazione linee strategiche per la programmazione degli interventi del sistema integrato regionale di educazione ed istruzione da 0 a 6 anni. Triennio 2021 - 2023"

Legge Regionale 3 agosto 2020, n.35

"Istituzione del servizio di Psicologia di base e modifiche delle leggi regionali 7 agosto 2017, n. 25 (Istituzione del Garante regionale dei diritti delle persone con disabilità) e 6 maggio 2013, n. 5 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013 – 2015 della Regione Campania - legge finanziaria regionale 2013)"

Legge Regionale 3 agosto 2013, n.9

"Istituzione del servizio di psicologia del territorio della Regione Campania"

PRINCIPALI NORMATIVE REGIONALI

Basilicata

Legge Regionale Basilicata 10 agosto 2022, n.27

"Istituzione del Servizio di Psicologia Scolastica"

Lazio

Delibera di Giunta regionale Lazio 8 febbraio 2022, n.39

"Programma Regionale FSE+ 2021-2027- Approvazione "Misura integrata dedicata all'accesso all'assistenza e tutela della salute mentale e alla prevenzione del disagio psichico"

Piemonte

Delibera di Giunta regionale Piemonte 28 gennaio 2022, n.35-4593

"D.G.R. n.9-3124 del 23 aprile 2021 e s.m.i. di approvazione dello Schema di Protocollo d'Intesa tra Regione, Ufficio Scolastico Regione per il Piemonte (USR) e Ordine degli Psicologi del Piemonte (OPP) "Per il potenziamento del supporto psicologico a favore delle istituzioni scolastiche in relazione alla emergenza COVID-19" – Approvazione Addendum ai sensi art. 4 del Protocollo per l'anno 2022"

Lombardia

Legge Regionale Lombardia 6 agosto 2021, n.16

"Modifiche alla legge regionale 19/2007 (Norme sul sistema educativo di istruzione e formazione della Regione Lombardia) - Servizio psico-pedagogico"

Marche

Legge Regionale Marche 6 agosto 2021, n.23

"Istituzione del Servizio di psicologia scolastica"

Piemonte

Delibera di Giunta regionale Piemonte 23 aprile 2021, n.9-3124

"Potenziamento del supporto psicologico a favore delle istituzioni scolastiche in relazione alla emergenza COVID-19. Approvazione dello Schema di Protocollo d'Intesa tra Regione, Ufficio Scolastico Regione per il Piemonte (USR) e Ordine degli Psicologi del Piemonte (OPP)"

Puglia

Legge Regionale Puglia 11 ottobre 2019 n.46

"Modifiche e integrazioni alla legge regionale 4 dicembre 2009, n.31 ("Norme regionali per l'esercizio del diritto all'istruzione e alla formazione")"

Abruzzo

Legge Regionale Abruzzo 23 gennaio 2004, n.3

"Istituzione del Servizio di Psicologia Scolastica"

PRASSI

Protocollo d'intesa del 25.09.2020 tra il Ministero dell'Istruzione e il Consiglio Nazionale Ordine Psicologi, per la promozione della cultura della salute e del benessere nell'ambiente scolastico

Decreto Ministero dell'Istruzione 6 agosto 2020, n.87

"Protocollo d'intesa per garantire l'avvio dell'anno scolastico nel rispetto delle regole di sicurezza per il contenimento della diffusione di Covid 19" (art.6)

Decreto Interministeriale 1 febbraio 2001, n.44

"Regolamento concernente le "Istruzioni generali sulla gestione amministrativo-contabile delle istituzioni scolastiche"" (art.6)

GIURISPRUDENZA

Corte Costituzionale, sentenza del 13 dicembre 2021, n.241

"Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt.1,2,3,4,5 e 6 l. reg. Campania 3 agosto 2020, n.35, impugnati per violazione degli artt.117, commi 2, lett. l), e 3, in relazione all' art.8 d.lgs. 30 dicembre 1992, n.502, e 3 Cost., nella parte in cui affidano il neoistituito servizio di psicologia di base ad uno psicologo in rapporto convenzionale con il Servizio sanitario regionale. La disciplina regionale dell'istituto servizio di psicologia di base all' interno del Servizio sanitario regionale campano è riconducibile alla competenza concorrente nella materia della tutela della salute, in quanto costituisce un riflesso del sistema organizzativo e funzionale adottato dalla Regione per adempiere alle esigenze del SSN, compatibilmente con i precetti della disciplina statale, che incentiva il ricorso alle professionalità dello psicologo nella crisi pandemica da COVID-19. Essa non interferisce con la materia dell' ordinamento civile, posto che non definisce diritti e obblighi di un rapporto di lavoro già sorto, ma si colloca in una fase organizzativa, antecedente allo stesso, né incide sulla materia, di competenza concorrente, delle professioni, in quanto la figura dello psicologo di base, a sostegno — ovvero in affiancamento e collaborazione esterna — dell' operato del medico di medicina generale o del pediatra di libera scelta, è riconducibile alla professione già contemplata dalla legge statale dello psicologo (sentt. nn.147 del 2018, 53, 209 del 2020, 20, 36, 88 del 2021)."

OSSERVAZIONI

1. La PdL *de qua* rientra tra le competenze legislative della Regione, alla stregua della previsione costituzionale;
2. Alla Camera dei Deputati, il 04.12.2018, è stata depositata analoga proposta di legge, repertoriata all'A.C. n.1413, abbinata con A.C. n.3121 (depositata il 18.05.2021) e A.C. n.3365 (presentata il 11.11.2021), il cui esame ha avuto inizio il 18.05.2022 ed è tuttora in corso presso la Commissione Referente (VII Commissione Cultura);
3. Si segnala che l' *"Accordo integrativo al Protocollo d'intesa tra il Ministero dell'Istruzione ed il Consiglio Nazionale Ordine degli Psicologi per il supporto psicologico nelle istituzioni scolastiche"* del 22.10.2020, all'art.1, recita testualmente che *"L'individuazione del professionista psicologo avverrà tramite apposito Bando pubblicato sul sito web dell'istituzione scolastica, secondo quanto previsto dalla normativa vigente in materia. Le attività di selezione degli psicologi si baseranno sui criteri di selezione e condizioni di partecipazione indicati all'art. 2.2 del Protocollo:*
 - a) *3 anni di anzianità di iscrizione all'albo degli psicologi o 1 anno di lavoro in ambito scolastico, documentato e retribuito, oppure, formazione specifica acquisita presso istituzioni formative pubbliche o private accreditate di durata non inferiore ad un anno o 500 ore;*
 - b) *incompatibilità, per tutta la durata dell'incarico, da parte degli psicologi selezionati di stabilire rapporti professionali di natura diversa rispetto a quelli oggetto della presente Convenzione con il personale scolastico e con gli studenti, e loro familiari, delle istituzioni scolastiche nelle quali prestano il supporto psicologico;*
 - c) *ulteriori specifiche caratteristiche individuate dall'istituzione scolastica";*

4. Si evidenzia che la proposta normativa è corredata di relazione illustrativa, manca invece la relazione tecnico finanziaria.

La norma finanziaria (art.6) dell'elaborato legislativo registra un'incongruenza relativamente al Bilancio di previsione finanziario in corso, che si riferisce alle annualità 2022 – 2024, e non 2011 – 2013.

In materia finanziaria, l'attuale co.3 dell'art.81 Cost., stabilendo che «*ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte*», conferma l'obbligo di copertura finanziaria sia per le leggi che determinano nuove e maggiori spese e sia per quelle che determinano minori entrate, in quanto entrambe generano uno squilibrio di bilancio cui occorre far fronte con una riduzione delle spese con nuove o maggiori entrate. Tra oneri e mezzi finanziari si instaura, così, un necessario rapporto di coerenza, che deve essere accertato, oltre che sul piano quantitativo, anche sul piano temporale, per assicurare la sincronia tra il determinarsi degli effetti finanziari onerosi e l'acquisizione delle relative risorse.

In materia di legislazione ordinaria, il riferimento normativo è costituito dalla Legge di contabilità e finanza pubblica, L. n. 196/2009 e ss.mm.ii, in particolare l'art.17, co.3, della L. n.196/2009, come modificato dall'art.3, L. n.163/2016, con riferimento alla relazione tecnica.

La norma prescrive che tale strumento tecnico-redazionale si accompagni ai disegni di legge, agli schemi di decreto legislativo, e agli emendamenti di iniziativa governativa, riferendosi quindi, *in primis*, all'ambito della produzione normativa statale. Il successivo co.6 estende, tuttavia, la medesima previsione anche ai disegni di iniziativa regionale, in coerenza con l'impostazione generale dello stesso art.17 che, finalizzato all'attuazione dell'art.81 Cost. e riferito, come si desume dal co.1, a "*ciascuna legge*", si indirizza anche alla legislazione regionale, altrettanto tenuta ad indicare espressamente la spesa autorizzata ogni qualvolta importi nuovi o maggiori oneri.

L'art.19, co.2, richiamando nuovamente il disposto dell'art.81, co.4 Cost., dispone l'applicazione del principio della copertura finanziaria anche alle leggi che prevedono oneri, adottate dalle Regioni e dalle Province autonome, attraverso l'uso delle medesime tecniche di copertura stabilite per le leggi dello Stato, in quanto applicabili.

Tanto premesso, così come osservato anche dalla Corte dei Conti nella Deliberazione n.08/SEZAUT/2021/INPR del 1 giugno 2021 – Sezione delle Autonomie – *“Linee di orientamento per le relazioni annuali sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi regionali”*, le clausole di invarianza della spesa *“devono essere giustificate da puntuali relazioni o documenti esplicative”* ed eventualmente corredate dalla relazione tecnico-finanziaria, ai sensi dell'art.13 del Regolamento regionale della Campania 7 giugno 2018, n.5 e dell'art.9 della l.r. 5 dicembre 2017, n.37, in linea con la normativa di finanza statale dettata dall'art.21, co.5 e ss., della L. n.196/2009 e ss.mm.ii.

Lo stesso art.9 della l.r. 5 dicembre 2017, n.37 prevede che, le proposte di legge e gli emendamenti che comportino oneri finanziari, siano corredate da una relazione tecnico-finanziaria in cui siano indicati i metodi, l'attendibilità e la quantificazione degli oneri, mentre in caso di leggi che non comportano ulteriori spese a carico del bilancio regionale, bisogna indicare gli elementi idonei a comprovare l'invarianza finanziaria.

Va aggiunto che, nella logica di un pieno rispetto del principio contabile della chiarezza e della trasparenza, la relazione tecnica deve accompagnare anche gli emendamenti eventualmente proposti (ed introdotti) dai componenti del Consiglio regionale.

In tale ipotesi occorre, infatti, considerare (e specificare nella *“relazione tecnica sulla quantificazione degli oneri recati e sulle relative coperture finanziarie”*) se le nuove funzioni siano o meno espletabili, effettivamente, con le risorse finanziarie

disponibili, per evitare che in sede di previsione annuale di bilancio intervengano richieste per l'appostamento di risorse ulteriori, necessarie agli adempimenti richiesti dalle norme, tali da pregiudicare gli equilibri di bilancio.

Il principio di copertura finanziaria delle leggi è stato declinato dalla Corte Costituzionale in una molteplicità di corollari, che trovano comunque basamento in una *regula iuris* su cui si è ormai consolidato in maniera granitica l'orientamento giurisprudenziale in materia: il “*canonizzato*” principio della copertura finanziaria “*credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale*”. A tale dettame si richiama un cospicuo numero di pronunce.

Sulla base di questo precetto, l'operazione di copertura finanziaria, pertanto, deve avvenire sulla scorta dei seguenti (alcuni) criteri, affermati più volte dalla Corte:

a) le leggi istitutive di nuove spese debbono contenere una <*esplicita indicazione*> del relativo mezzo di copertura (sent. n.26 del 2013, nonché, *ex plurimis*, sentenze n.386 e 213 del 2008, n.359 del 2007);

b) la copertura di nuove spese deve essere ancorata a “criteri di prudenza, affidabilità e appropriatezza in adeguato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri” (ex multis, sentenze n.192 del 2012, n.106 e n.68 del 2011, n.141 e n.100 del 2010);

c) la tecnica di copertura esige una analitica quantificazione a dimostrazione della sua idoneità (sent. n.26 del 2013);

d) la declaratoria di assenza di onere non vale di per sé a rendere dimostrato il rispetto dell'obbligo di copertura dato che “*non si può assumere che mancando nella legge ogni indicazione della così detta “copertura”, cioè dei mezzi per far fronte alla nuova o maggiore spesa, si debba per questo solo fatto presumere che la legge non implichi nessun onere o nessun maggiore onere: la mancanza o*

l'esistenza di un onere si desume dall'oggetto della legge e dal contenuto di essa"
(sentenze n.18 del 2013, n.115 del 2012);

e) l'onere e la copertura devono essere contestuali (cd. *Principio della autosufficienza della legge di spesa in ossequio all'art. 81 Cost.*); il principio della previa copertura della spesa in sede legislativa è inderogabile e non può essere demandata –per specifiche azioni attinenti alla salvaguardia degli equilibri del bilancio- agli organi di gestione in sede diversa ed in un momento successivo da quello indefettibilmente previsto dall'art.81 Cost. (sentenza n.192 del 2012);

f) divieto dell'utilizzo e contabilizzazione di un avanzo di amministrazione *"presunto"*, non accertato e verificato a seguito della procedura di approvazione del bilancio consuntivo dell'esercizio precedente (sentenze n.70-192 del 2012);

g) l'indicazione della quantificazione e della relativa copertura, ai sensi dell'art.81 Cost., è richiesta anche quando alle nuove o maggiori spese (comunque da quantificare analiticamente) possa farvi fronte con somme già iscritte nel bilancio (sentenze n.147/2018, n.272/2011 e n.115/2012);

h) la spesa per i taluni servizi (diritti) obbligatori non può essere *<coperta>* (e compressa) solo *"nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio"*, in quanto legittimerebbe una decisione arbitraria dell'Ente di coprire in modo discontinuo i costi del servizio (diritto), precludendo ad assicurare l'effettività del medesimo diritto (sent. n.275/2016);

i) nell'ordinamento contabile non esiste un principio di intrasferibilità assoluta tra spese obbligatorie e spese discrezionali, essendo sempre possibile una volta venuto meno il titolo di una determinata spesa, procedere ad un diverso impiego delle relative disponibilità con variazioni di bilancio, ovvero, sempre con legge regionale, intervenire mediante riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa in seguito al venir meno del relativo capitolo di bilancio (sent. n.108/2014);

l) la quantificazione della spesa se mancante, insufficiente o inesatta, si risolve in difetto di copertura finanziaria, perché questa è effettiva e conforme all'art.81, solo quando è commisurata ad una corretta definizione nel suo ammontare (sent.386/2008)

m) la relazione tecnica costituisce elemento essenziale per il rispetto dell'art.81, co.3, Cost. Si tratta, infatti, di un documento con funzione di controllo dell'adeguatezza della copertura finanziaria (Corte cost., sentenza n.25/2021).

f.to Il Funzionario titolare di P.O.
dott. Salvatore Longobardi

Il Dirigente
dott.ssa Rosaria Conforti

C.P.