



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI REGIONALI E LE AUTONOMIE
UFFICIO II – UFFICIO PER LE AUTONOMIE SPECIALI PER L'ESAME
DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE
DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

Campania	Legge n° 35 del 03/08/2020	BUR n°157 del 03/08/2020
ID:14122	Esito: Impugnativa	(Scadenza 02/10/2020)

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).

La legge della Regione Campania n. 35 del 3 agosto 2020, recante “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)”, presenta profili di illegittimità costituzionale con riferimento agli articoli da 1 a 6, per violazione degli articoli 117, secondo comma, lett. I), 117, terzo comma, e 3 della Costituzione.

La legge regionale in esame introduce disposizioni concernenti l’istituzione del servizio di Psicologia di base e della figura dello Psicologo delle cure primarie o Psicologo di base, nella stessa espressamente disciplinati, mediante la previsione delle finalità perseguitate, dei compiti attribuiti, dell’organizzazione delle relative attività, della verifica e monitoraggio dell’assistenza prestata nonché dell’istituzione di uno specifico organismo indipendente con funzioni di Osservatorio e delle risorse finanziarie ai fini dell’attuazione della normativa in esame.

In particolare, l'art. 1, rubricato "Finalità ed istituzione della figura dello Psicologo delle cure primarie", al comma 1, prevede che la Regione - nell'esercizio della propria competenza in materia di tutela della salute, di cui all'articolo 117, comma terzo della Costituzione - per garantire al singolo, alla coppia ed alla sua famiglia le prestazioni sanitarie di cui alla legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale) ed al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, "istituisce a sostegno dei bisogni assistenziali emersi a seguito del Covid-19 il servizio di Psicologia di base...."; tale servizio, ai sensi del comma 3, è "svolto da psicologi liberi professionisti a rapporto convenzionale", in possesso dei requisiti puntualmente individuati dall'art. 3, comma 2, nei seguenti termini: "Possono essere iscritti negli elenchi di cui al comma 1 i professionisti in possesso dei seguenti requisiti: a) laurea in psicologia; b) iscrizione all'Albo degli psicologi; c) assenza di rapporti di lavoro dipendente a tempo indeterminato con le strutture del Servizio Sanitario Nazionale o regionale; d) specifiche competenze e titoli, di cui all'articolo 4, comma 5; e) attestato di abilitazione rilasciato dalla Regione Campania a seguito della frequenza e superamento dell'esame finale di specifico corso semestrale regolamentato dalla Giunta regionale sul tema dello psicologo di base e sulle cure primarie".

In via primaria ed assorbente, va osservato che la normativa regionale in esame affida il servizio di psicologia di base di nuova istituzione ad uno psicologo in "rapporto convenzionale" con il servizio sanitario regionale, laddove, invece, la normativa statale prevede un rapporto di convenzione unicamente per le figure del medico di medicina generale e del pediatra di libera scelta.

In linea generale, i rapporti tra professionisti e pubbliche amministrazioni sono regolati da norme speciali valide sull'intero territorio nazionale (cfr. anche art. 7 decreto legislativo n. 165 del 2001) e non possono essere istituite da una legge regionale nuove tipologie di rapporti convenzionali col SSN per garantire un'attività ordinaria, in assenza di norme statali di riferimento.

Al riguardo, va ribadito che i professionisti che operano in convenzione con il SSN sono esclusivamente il medico di medicina generale, il pediatra di libera scelta e gli specialisti ambulatoriali, il cui rapporto col SSN è disciplinato da appositi Accordi collettivi nazionali di settore (stipulati dalla SISAC, delegazione di parte pubblica, e dalle OOSS di settore sulla base di un apposito atto di indirizzo del Comitato di settore regioni sanità) di durata triennale, ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo n. 502 del 1992, costituente la pertinente norma statale di riferimento nella fattispecie.

A tale proposito, si rammenta che la Corte costituzionale, nella

sentenza n. 186 del 2016, ha affermato che il rapporto di lavoro dei medici in convenzione, nonostante la particolarità della disciplina e il concetto di parasubordinazione ad essa riferito, nell'elaborazione giurisprudenziale non presenta differenze apprezzabili dal rapporto di lavoro contrattualizzato e che la materia "è certamente parte dell'ordinamento civile ...difatti si inserisce nel peculiare sistema integrato delle fonti cui la legge statale pone un forte presidio per garantirne la necessaria uniformità".

Pertanto, l'articolo 1 della legge regionale in esame, laddove istituisce nuovi rapporti di lavoro in convenzione con il SSN in assenza di una previsione statale, si pone in contrasto con l'articolo 8 del decreto legislativo n. 502 del 1992, violando la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile di cui all'articolo 117, secondo comma, lett. I) della Costituzione.

In conseguenza di ciò, i successivi articoli da 2 a 6 della medesima normativa in esame - che disciplinano i compiti attribuiti allo Psicologo di base, l'organizzazione delle relative attività, la verifica ed il monitoraggio dell'assistenza prestata nonché l'istituzione di uno specifico organismo indipendente con funzioni di Osservatorio- riferendosi ai predetti psicologi di base in "rapporto convenzionale" con il servizio sanitario regionale, risultano anch'essi viziati dai medesimi profili di illegittimità costituzionale censurati in relazione all'articolo 1 della legge regionale de qua.

In via subordinata va, poi, osservato che la medesima legge regionale in esame, ai fini dell'istituzione della figura dello "psicologo di base", richiama espressamente il decreto legislativo n. 502 del 1992, le cui disposizioni non prevedono, invece, la figura de qua, limitandosi ad indicare, quale principio-guida per l'Accordo collettivo nazionale che disciplina i rapporti tra il SSN ed i medici convenzionali - medici di medicina generale e pediatri di libera scelta - la possibilità di prevedere un incremento del numero di assistiti, laddove, nell'ambito dei relativi studi, sia prevista anche la presenza dello psicologo.

La specifica norma statale di riferimento nella fattispecie de qua è costituita dall'articolo 8, comma 1, lett. b-quinquies, del richiamato decreto legislativo n. 502 del 1992, rubricato "Disciplina dei rapporti per l'erogazione delle prestazioni assistenziali", a norma del quale: "il rapporto tra il Servizio sanitario nazionale, i medici di medicina generale ed i pediatri di libera scelta è disciplinato da apposite convenzioni di durata triennale conformi agli accordi collettivi nazionali stipulati, ai sensi dell'articolo 4, comma 9, della legge 30 dicembre 1991, n. 412, con le organizzazioni sindacali di categoria maggiormente rappresentative in campo nazionale. La rappresentatività delle organizzazioni sindacali è basata sulla consistenza associativa.

Detti accordi devono tenere conto dei seguenti principi:

...(..omissis....)....

b-quinquies) disciplinare le condizioni, i requisiti e le modalità con cui le regioni provvedono alla dotazione strutturale, strumentale e di servizi delle forme organizzative di cui alla lettera b-bis) sulla base di accordi regionali o aziendali, potendo prevedere un incremento del numero massimo di assistiti in carico ad ogni medico di medicina generale nell'ambito dei modelli organizzativi multi professionali nei quali è prevista la presenza oltre che del collaboratore di studio, anche di personale infermieristico e dello psicologo, senza ulteriori oneri a carico della finanza pubblica". La richiamata disposizione statale riconosce, dunque, la sola possibilità, per i predetti medici convenzionati, di incrementare il numero massimo dei propri assistiti laddove, nell'ambito dei modelli organizzativi multi professionali, dispongano, oltreché di personale di studio e di personale infermieristico anche di uno psicologo, con oneri a proprio carico; non è, dunque, istituita una nuova figura, quale è quella dello psicologo di base, peraltro, non contemplata nelle altre realtà regionali.

Per completezza, va, altresì, rilevato come, dal disposto normativo regionale, non si evinca chiaramente se il titolo della "laurea", indicato quale requisito d'accesso agli elenchi regionali, vada riferito alla laurea magistrale ovvero alla laurea triennale oppure anche alla laurea del previgente ordinamento, dovendosi in quest'ultimo caso fare menzione vieppiù delle classi delle lauree specialistiche e magistrali di cui al D.M. del 3 novembre 1999, n. 509 e al D.M. 22 ottobre 2004, n. 270.

Con riguardo alla materia oggetto dell'intervento normativo in esame, la giurisprudenza della Corte Costituzionale, secondo un ben consolidato orientamento, ha da tempo chiarito che la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle «professioni» deve rispettare il principio per cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi titoli abilitanti, è riservata allo Stato (ex multis, cfr. sentenze n. 153 del 2006 e n. 300 del 2007).

Pertanto, gli articoli da 1 a 6 della legge regionale in esame, nel prevedere l'istituzione del servizio di Psicologia di base e della figura dello Psicologo delle cure primarie o Psicologo di base si pongono, altresì, in contrasto con l'articolo 8, comma 1, lett. b) quinquies del decreto legislativo n. 502 del 1992, violando l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, con riferimento ai principi fondamentali dettati nella materia concorrente delle «professioni» nonché l'articolo 3 della Costituzione, in relazione all'esigenza, connessa al preccetto costituzionale di egualianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti in questione, volte ad assicurare la massima efficienza e funzionalità operativa al Servizio sanitario nazionale.

Per le ragioni sopra esposte le disposizioni regionali sopra indicate debbono essere impugnate dinanzi alla Corte Costituzionale ai sensi dell'art. 127 della Costituzione.