

Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna

Consulta di Garanzia Statutaria

Legislatura XI

Delibera n. 17 del 10 aprile 2024

Il giorno mercoledì 10 aprile 2024, si riunisce nella sede di Viale Aldo Moro n. 50 la Consulta di Garanzia Statutaria con la partecipazione di:

PROF.SSA CHIARA BOLOGNA	PRESIDENTE
PROF. CORRADO CARUSO	VICEPRESIDENTE
AVV. FILIPPO ADDINO	COMPONENTE
PROF. AVV. TOMMASO BONETTI	COMPONENTE
DOTT.SSA ANNA VOLTAN	COMPONENTE

Svolge le funzioni di Segretario, la funzionaria Giuseppina Rositano.

**Oggetto:** Decisione sull'ammissibilità della proposta di iniziativa popolare "*Istituzione del servizio di Psicologia di base*" ai sensi dell'articolo 6 comma 1 della legge regionale n. 34/1999.

### La Consulta di Garanzia Statutaria

#### Visti:

- lo Statuto della Regione Emilia-Romagna e, in particolare, l'articolo 69, comma 1, che definisce la Consulta di garanzia statutaria "*organo autonomo e indipendente della Regione*" e le attribuisce, alla lettera b), la competenza ad adottare i provvedimenti e ad esprimere i pareri di propria competenza previsti dallo Statuto e dalla legge in materia di iniziativa popolare e di referendum;
- la legge regionale Emilia-Romagna 4 dicembre 2007, n. 23 "*Costituzione e funzionamento della Consulta di garanzia statutaria*", che, tra l'altro, all'articolo 11, detta disposizioni circa i pareri in materia di iniziativa popolare e di referendum;



- il Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della Consulta di garanzia statutaria, approvato con la delibera n. 9 del 15 febbraio 2013, che, all'articolo 14, disciplina l'attività della Consulta in caso di presentazione della richiesta dei provvedimenti di cui all'articolo 69, comma 1, lett. b) dello Statuto, specificando, tra l'altro che *"Per ogni provvedimento richiesto alla Consulta viene designato tra i consultori un relatore, il quale riferisce alla Consulta sull'argomento e propone il testo della deliberazione. La stesura del parere è affidata al relatore, salvo che, per indisponibilità o per altro motivo, sia affidata dal Presidente ad altro consultore"*;
- la legge regionale Emilia-Romagna 22 novembre 1999, n. 34 (testo unico in materia di iniziativa popolare, referendum e istruttoria pubblica) e, in particolare, l'articolo 6 (esame di ammissibilità della proposta) che demanda alla Consulta di garanzia statutaria la decisione sull'ammissibilità dei progetti di legge di iniziativa popolare.

### **RITENUTO IN FATTO**

1. In data 11 marzo 2024 con nota prot. 11/03/2024.0006570.U, il Responsabile del procedimento, dott.ssa Giuseppina Rositano, ha comunicato alla Consulta di garanzia statutaria che si è conclusa, con esito positivo, la verifica dei requisiti di cui al comma 6 dell'articolo 5 della l.r. n. 34/1999, in merito alla proposta di legge di iniziativa popolare intitolata *"Istituzione del servizio di Psicologia di base"* depositata presso l'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea legislativa regionale in data 4 marzo 2024 (prot. 4/3/2024.0005857.E) ai sensi dell'articolo 5 comma 1 della l.r. n. 34/1999.

2. Sono stati pertanto trasmessi alla Consulta di garanzia statutaria i documenti in copia conforme all'originale come previsto al comma 7 dell'articolo 5 della legge regionale suddetta, venendo ufficialmente investita la stessa della questione sull'ammissibilità della proposta di legge ai sensi dell'articolo 6 comma 1 della l.r. n. 34/1999.

La Consulta di garanzia statutaria, nella seduta del 13 marzo 2024, presenti i componenti Avv. Filippo Addino, Prof.ssa Chiara Bologna, Prof. Corrado Caruso, Dott.ssa Anna Voltan, ha proceduto alla designazione, tra i Consultori, del relatore per la proposta di legge in oggetto ai sensi degli articoli 5, comma 1, lett. d) e 14 comma 2 del Regolamento della Consulta di garanzia statutaria, individuando quale relatore la dottoressa Anna Voltan.

3. Successivamente, in data 21 marzo 2024, la Consulta di garanzia statutaria si è riunita per avviare l'esame della proposta di legge di iniziativa popolare in argomento.

4. Nella stessa data del 21 marzo si è svolta l'audizione degli incaricati di cui all'articolo 5 comma 3 della l.r. n. 34/1999, che, ai sensi dell'articolo 6 comma 2 della medesima legge,



hanno esercitato il diritto di intervenire alla prima riunione nella quale la Consulta inizia l'esame della proposta, per essere ascoltati ed illustrare la proposta medesima, prima che la Consulta adotti la sua decisione, interloquendo anche con i consultori. Era altresì presente uno dei promotori della proposta di iniziativa popolare.

5. In data 28 marzo 2024 la Consulta si è riunita e ha proseguito l'esame sull'ammissibilità del progetto *de quo*.

6. In data 10 aprile 2024 la Consulta, dopo avere sentito il relatore del progetto dott.ssa Anna Voltan e dopo ampia discussione finale, ai sensi e con le conseguenze dell'articolo 6 della l.r. n. 34/1999, ha assunto la seguente deliberazione.

### CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Secondo quanto previsto dall'articolo 2, comma 1, della l.r. n. 34/1999 sopra richiamata, si rileva preliminarmente che il testo del progetto di legge di iniziativa popolare è redatto in articoli ed è accompagnato da una relazione illustrativa nella quale sono rappresentate le finalità e i contenuti dello stesso progetto.

2. Quanto alla redazione del testo della proposta, il progetto di legge di iniziativa popolare si compone di otto articoli, che si riportano di seguito in estrema sintesi. L'articolo 1 istituisce il servizio di Psicologia di base, l'articolo 2 ne definisce le finalità mentre l'articolo 3 delinea i compiti dello Psicologo di base. L'articolo 4 istituisce l'elenco degli Psicologi delle cure primarie e ne determina i requisiti di iscrizione. L'articolo 5 definisce l'organizzazione delle attività dei servizi di Psicologia di base. Gli articoli 6 e 7 prevedono, rispettivamente, le modalità di controllo qualitativo dell'assistenza psicologica di base e l'istituzione di un organismo indipendente con funzioni di Osservatorio. L'articolo 8, infine, disciplina la copertura finanziaria.

3. Secondo il comma quarto dell'articolo 18 dello Statuto (e il comma 1 dell'articolo 3 della l.r. n. 34/1999 che riproduce la disposizione statutaria) l'iniziativa popolare non è ammessa anzitutto per la revisione dello Statuto ed è evidente che il progetto oggetto di valutazione non si propone di modificare lo Statuto.

4. Secondo il comma quarto dell'articolo 18 dello Statuto (riprodotto dal comma 2 dell'articolo 3 della l.r. n. 34/1999), l'iniziativa legislativa popolare non "*può essere esercitata nei sei mesi antecedenti la scadenza dell'Assemblea legislativa*" (per iniziativa si intende il deposito del testo della proposta, a norma dell'articolo 5 della l.r. n. 34/1999). L'iniziativa in oggetto non è stata esercitata in tale lasso temporale e non infrange, dunque, il divieto posto dallo Statuto. Si rammenta, al riguardo, che le ultime elezioni regionali si sono tenute il 26 gennaio 2020 e che la legislatura regionale dura cinque anni dalla data delle elezioni.

5. Ai sensi della stessa disposizione statutaria e del comma 1 dell'articolo 3 della l.r. n.



34/1999 (che riproduce la disposizione statutaria), l'iniziativa legislativa popolare non è ammessa per le leggi tributarie. Per quanto riguarda la materia tributaria, si ricorda quanto già precedentemente affermato da questa Consulta e cioè che *"è legge tributaria qualunque disposizione di legge che istituisce, disciplina, modifica obbligazioni tributarie"* (decisioni n. 2/2011, punto 4 in diritto; n. 5/2011, punto 3 in diritto; n. 4/2012, punto 2.2 in diritto). Il progetto di legge in esame non contiene alcuna disposizione di tale natura.

6. Il progetto in esame non viola altresì l'articolo 18 dello Statuto e il comma 1 dell'articolo 3 della l.r. n. 34/1999 (che riproduce la disposizione statutaria), i quali escludono l'ammissibilità dell'iniziativa legislativa popolare per le leggi di bilancio. In riferimento a tale limite questa Consulta ha affermato che per legge di bilancio deve intendersi non una legge di spesa, ma la legge *"che disciplina in generale il modo di costruire o strutturare il bilancio"* oppure *"quella legge che in attuazione della legge sul bilancio contenga uno specifico bilancio"* (si veda Consulta di garanzia statutaria, decisione n. 5/2011, punto 2 in diritto). Nessuna di queste ipotesi ricorre nel caso di specie.

7. A norma della l.r. n. 34 del 1999, la Consulta di garanzia statutaria, al fine di deliberare l'ammissibilità della proposta, deve valutare se questa rientri nelle competenze assegnate dalla Costituzione alle regioni (articolo 6 comma 1, lett. a) e se rispetti le disposizioni della Costituzione e dello Statuto (articolo 6 comma 1, lett. b).

7.1. Quanto al profilo della valutazione circa la sussistenza della competenza regionale e la conformità alle norme costituzionali, si fa presente quanto segue.

Attualmente sulla istituzione del servizio di Psicologia di base risultano vigenti diverse leggi regionali e segnatamente: Campania (lr 35/2020), Abruzzo (lr 28/2022), Toscana (lr 39/2022), Puglia (lr 11/2023), Sicilia (lr 18/2023) e Lombardia (lr 1/2024).

Rispetto alla legge n. 35 della Regione Campania, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli articoli da 1 a 6. La Corte costituzionale, con la sentenza n. 241 del 2021, ha dichiarato non fondate tutte le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 (finalità e istituzione della figura dello Psicologo delle cure primarie), 2 (compiti dello Psicologo di base), 3 (elenchi degli Psicologi di base), 4 (organizzazione delle attività dei servizi di Psicologia di base), 5 (verifica, monitoraggio e controllo qualitativo dell'assistenza psicologica) e 6 (osservatorio regionale), sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 117, commi secondo, lettera l), e terzo, in relazione all'art. 8 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), e 3 della Costituzione (lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, del principio di uguaglianza e dei principi fondamentali in materia di competenza concorrente delle professioni).

Si riporta la massima n. 44338 relativa alla sentenza:

*"Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale - promosse dal Governo in riferimento agli artt. 117, commi secondo, lett.l), e terzo, Cost., in relazione all'art. 8 del d.lgs. n. 502 del 1992 e 3 Cost., degli artt. 1, 2, 3, 4, 5 e 6 della legge reg. Campania n.*



*35 del 2020 - che affidano il neoistituito Servizio di psicologia di base ad uno psicologo libero professionista in rapporto convenzionale con il Servizio sanitario regionale (SSR), disciplinano i compiti attribuiti agli psicologi di base, ne prevedono gli elenchi, individuando i requisiti di iscrizione, dettano l'organizzazione delle attività dei servizi di psicologia di base e di verifica, monitoraggio e controllo della qualità dell'assistenza psicologica, istituiscono un organismo indipendente con funzioni di osservatorio. La disciplina regionale impugnata 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 presenta alcun collegamento 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 interviene sullo strumento di regolamentazione del trattamento economico degli psicologi di base in rapporto convenzionato, affidata alla contrattazione collettiva. Non è infine incisa la 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. (Precedenti: S. 88/2021 - mass. 43826; S. 36/2021 - mass.43637; S. 20/2021 - mass. 43602; S. 209/2020 - mass. 42949; S. 53/2020 - mass. 42155; S. 172/2018 - mass. 40164; S. 147/2018 - mass. 40833)".*

Le restanti leggi regionali sopraccitate non sono state oggetto di impugnativa da parte del Governo alla Corte costituzionale.

Per completezza si ricorda che, rispetto alla prima legge della Regione Puglia sulla istituzione del servizio di Psicologia di base (l.r. n. 21/2020), il Governo ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2 comma 3, che prevedeva l'introduzione del dirigente psicologo nel piano triennale di fabbisogni del personale delle aziende sanitarie locali. La Corte costituzionale con la sentenza n. 142 del 2021 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma impugnata in quanto confliggente con le disposizioni del piano di rientro, pregiudicando così l'obiettivo del rientro dal deficit sanitario. La legge è stata poi abrogata dalla Regione Puglia.

Si riporta la massima n. 44011 relativa alla sentenza:

*"È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 2, comma 3, della legge reg. Puglia n. 21 del 2020. La disposizione impugnata dal Governo, prevedendo l'introduzione del dirigente psicologo nel piano triennale di fabbisogni del personale delle aziende sanitarie locali, viola i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, in quanto confligge con le previsioni del piano di rientro e pregiudica il raggiungimento dell'obiettivo del rientro dal deficit sanitario assunto dall'Accordo stipulato, in data 29 novembre 2010, tra il Ministro della salute, il Ministro dell'economia e delle finanze e la Regione Puglia, nonché contrasta con gli artt. 1, comma 180, della legge n. 311 del 2004, e 2, comma 95, della legge n. 191 del 2009. (Precedenti citati: sentenze n. 62 del 2020 e n. 169 del 2017). Nella fase di rientro dal deficit, è precluso*



*alla Regione e agli enti, finanziati per assicurare le prestazioni sanitarie sul territorio di riferimento, di deliberare spese per l'erogazione di livelli di assistenza superiori a quelli essenziali. Una volta normativamente identificato, il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo il diritto fondamentale non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali, perché è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione. (Precedente citato: sentenza n. 275 del 2016)."*

Le leggi regionali sulla istituzione del servizio di Psicologia di base presentano diversi elementi in comune.

Nella proposta di iniziativa popolare in esame si riscontra che il servizio è realizzato dalle aziende sanitarie locali a livello dei distretti sanitari di base e svolto da psicologi liberi professionisti in rapporto convenzionale, con la finalità di sostenere e integrare l'azione dei medici di medicina generale e dei pediatri di libera scelta, erogando interventi gratuiti di primo livello, di prevenzione e diagnosi precoce, per intercettare e rispondere ai bisogni assistenziali primari di natura psicologica (benessere psicologico), prevenendo l'accesso inadeguato dei cittadini ai servizi di igiene mentale. La collaborazione tra medici e Psicologi di base si esplica nell'invio da parte del medico direttamente allo psicologo, cui segue la presa in carico integrata. Il progetto prevede poi l'istituzione di appositi elenchi provinciali degli Psicologi di base e dell'osservatorio regionale con funzioni di indirizzo, programmazione e controllo delle attività dagli stessi prestate.

La proposta di iniziativa popolare risulta affine, in maniera significativa, alla disciplina introdotta dalla Regione Campania con la l.r. n. 35/2020, rispetto alla quale, tutte le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1, 2, 3, 4, 5 e 6, promosse dal Presidente del Consiglio dei Ministri, sono state ritenute, in relazione ai parametri evocati, non fondate dalla Corte costituzionale con la citata sentenza n. 241 del 2021.

Le disposizioni di cui all'iniziativa legislativa popolare che questa Consulta si trova ad esaminare sembrano dunque riconducibili alla materia di legislazione concorrente della tutela della salute come evidenziato, in ordine alla l.r. 35 della Regione Campania, dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 241 del 2021, al punto 4 del *considerato in diritto* quarto periodo *"La disciplina regionale impugnata è piuttosto 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, e segnatamente per rendere possibile, a seguito dell'emergenza da COVID-19, il supporto e il raccordo tra medici di medicina generale – o pediatri di libera scelta – e psicologi"*.

Circa la conformità alle norme costituzionali, si segnala poi che il progetto di legge di iniziativa popolare appare in linea con l'articolo 32 Cost., che tutela la salute come diritto fondamentale dell'individuo e interesse della collettività.

Risultano così soddisfatti i requisiti di cui all'articolo 6 comma 1 lett. a) e b) - prima situazione della l.r. n. 34/1999.

**7.2.** Lo scrutinio di ammissibilità deve ora concentrarsi sulle disposizioni contenute nella



proposta legislativa popolare al fine di valutarne la conformità alle norme statutarie. Sul punto, va ricordato che lo Statuto della Regione Emilia-Romagna non prevede una disciplina specifica per l'esercizio della competenza concorrente nella materia della tutela della salute, di cui all'articolo 117, terzo comma, Cost. Esso è dunque lasciato alla libera determinazione del Consiglio regionale e della Giunta nell'ambito delle ordinarie procedure di raccordo tra legislativo ed esecutivo disegnate dalla Carta statutaria. Sotto questo profilo, appare rispettoso del riparto delle competenze tra l'organo legislativo e quello esecutivo, delineato dallo Statuto, il rinvio ad atti della Giunta regionale, contenuto nella proposta di iniziativa popolare, previsto dagli articoli 4 comma 2 e 5 commi 5, in ordine alla definizione delle specifiche competenze, titoli ed esperienza dello Psicologo di base, nonché agli articoli 7 comma 4 (disciplina delle modalità organizzative dell'osservatorio regionale) e 8 comma 1 (variazioni di bilancio che si rendano necessarie). La proposta di iniziativa popolare, poi, risulta in linea con gli articoli 2 (obiettivi) e 6 (politiche sociali), rispettivamente in materia di rispetto dell'integrità fisica e mentale della persona e del suo sviluppo e di rafforzamento di un sistema universalistico accessibile ed equo di prevenzione, tutela della salute e sicurezza sociale ai fini del pieno godimento dei diritti e dei servizi sociali e sanitari.

Viene così soddisfatto il requisito di cui all'articolo 6 comma 1 lett. b) - seconda situazione della l.r. n. 34/1999.

**8.** Per quanto riguarda la determinazione degli oneri finanziari, si precisa che per le proposte di iniziativa popolare la l.r. n. 34/1999 all'articolo 2 "*Requisiti*", comma 2, richiede solo che "*La proposta che comporti nuove o maggiori spese a carico del bilancio della Regione deve contenere, nel testo del progetto di legge o nella relazione, gli elementi necessari per la determinazione del relativo onere finanziario.*" Un'enunciazione che non pare richiedere quel grado di determinatezza proprio delle Schede Tecnico Finanziarie (previste dall'articolo 48 del regolamento interno dell'Assemblea legislativa). È invece sufficiente che siano individuati i parametri che genereranno la spesa (tipologia dei destinatari, criteri di accesso, ecc.) affinché i requisiti di cui all'articolo 2 comma 2 della l.r. n. 34/1999 possano dirsi soddisfatti evitando un'assoluta indeterminatezza dei parametri.

Sotto questo punto di vista la proposta di iniziativa popolare fornisce diversi parametri che genereranno la spesa.

Nell'articolo 8 (norma finanziaria):

- Organizzativamente si specifica che il servizio di Psicologia di base viene realizzato nell'ambito delle AUSL a livello dei distretti sanitari di base (articolo 1);
- L'articolo 5 precisa che i costi dell'assistenza sono interamente a carico del SSR e sono eventualmente integrati con le risorse dei Piani di zona;
- Sempre l'articolo 5, al comma 2, prevede la presenza di almeno uno Psicologo di base ogni cinque medici di medicina generale in ciascun distretto sanitario di base.



Nella relazione di accompagnamento:

- Si specifica che anche altre regioni hanno istituito il servizio di Psicologia di base prevedendone la sua operatività in sinergia con le strutture del distretto sanitario di appartenenza. Toscana, Abruzzo e Campania, per esempio, hanno previsto risorse nell'ordine, rispettivamente, di euro 350.000, 400.000 e 600.000 per anno. Tenuto conto della popolazione di tali regioni rispetto all'Emilia-Romagna, del grado di presenza sul territorio che si vorrebbe dare al servizio di Psicologia di base, ma anche dei presidi già esistenti e della sua operatività in sinergia con gli stessi, nonché delle economie derivanti dalla sua implementazione, si quantifica l'impegno di risorse nell'ordine di euro 700.000 per anno che si ritiene saranno compensate dal risparmio della spesa per il SSN, soprattutto con riferimento ai farmaci.

Risulta così soddisfatto anche il requisito di cui all'articolo 2 comma 2 della l.r. n. 34/1999. Considerato che la norma finanziaria della proposta di iniziativa popolare in argomento riconduce i relativi oneri nei LEA: Missione 13 Programma 01, per ulteriore informazione, si fa presente che nella relazione della Corte dei conti della Regione Toscana sulle coperture finanziarie delle leggi del 2022 si evidenzia una interlocuzione tra Toscana e MEF, circa la riconducibilità degli interventi relativi alla legge regionale di istituzione del servizio di Psicologia di base nei LEA, ma tale fatto sembra accettato perché la stessa Corte dei conti, nel successivo giudizio di parificazione, nulla ha eccepito sul fatto che gli interventi rientrassero nei LEA.

\* \* \*

**P.Q.M.**

### **LA CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA**

dichiara l'ammissibilità della proposta di iniziativa popolare "*Istituzione del servizio di Psicologia di base*" ai sensi dell'articolo 6 comma 1 della legge regionale n. 34/1999.

Il Relatore e Redattore

Dottoressa Anna Voltan

La Presidente

Prof.ssa Chiara Bologna

La Segretaria della Consulta

Dott.ssa Giuseppina Rositano