

REGIONE EMILIA – ROMAGNA

Viale Aldo Moro n.38 - 40127 Bologna

Alla c.a.

Dott. Michele DE PASCALE

Presidente e Giunta Regionale

P.E.C.: segreteriapresidente@postacert.regione.emiliaromagna.it

e

**DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DELLA FAMIGLIA
PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI**

Largo Chigi n.19 - 00186 ROMA

Alla c.a.

On. Eugenia Maria ROCCELLA

Ministra per la famiglia, la natalità e le pari opportunità

Ufficio di Gabinetto

P.E.C.: gabinetto.parifam@pec.governo.it

Segreteria del Ministro

P.E.C.: ministra.famnatop@pec.governo.it

OGGETTO: D.G.R. n.163/2026 ed Allegato C del 09.02.2026 dell'Emilia Romagna – BURERT n.47 del 25.02.2026 "Rafforzamento della rete dei Centri per la famiglia", contestazione dell'Ordine degli Psicologi regionale in relazione alla previsione della figura professionale del counselor – richiesta motivata di immediato rigetto

Oristano / Firenze, lì 15 marzo 2026

I sottoscritti Avv. Maria Caterina CABIDDU, iscritta all'Albo dell'Ordine degli Avvocati del Foro di Oristano, ed Avv. Francesco ALAGNA, iscritto all'Albo dell'Ordine degli Avvocati del Foro di Firenze, in nome e per conto dei legali rappresentanti *pro tempore* delle Associazioni di Counsellor Professionisti¹, iscritte al Registro MISE ex L. n.4/2013:

¹ Art. 2 Legge n.4/2013 Associazioni professionali 1. Coloro che esercitano la professione di cui all'art. 1, comma 2, possono costituire associazioni a carattere professionale di natura privatistica, fondate su base volontaria, senza alcun vincolo di rappresentanza esclusiva, con il fine di valorizzare le competenze degli associati e garantire il rispetto delle regole deontologiche, agevolando la scelta e la tutela degli utenti nel rispetto delle regole sulla concorrenza.

- Dal 1 gennaio 2025 la professione è titolare di uno specifico codice ATECO 88.99.01

Il counseling è un processo relazionale tra Counsellor e Cliente, un percorso in cui il cliente può accrescere il suo livello di autonomia e di competenza decisionale, mediante l'acquisizione di una maggiore consapevolezza dei propri bisogni e del proprio potenziale di risorse

1. Monica FERRI, Presidente di **A.I.Co.** (Associazione Italiana Counseling);
2. Angela LATELLA, Presidente di **A.N.Co.Re.** (Associazione Nazionale Counselor Relazionali);
3. Maurizio MENNELLA, Presidente di **A.pro.Co.** (Associazione Professionale Counselling);
4. Alessandra Benedetta CAPORALE, Presidente di **AssoCounseling**;
5. Marco DERIU, Presidente di **C.N.C.P.** (Coordinamento Nazionale Counsellor Professionisti);
6. Abele CONTU, Presidente di **E.N.P.A.C.O.** (Ente Nazionale Professioni Associate Counsellor e Operatori Olistici);
7. Andrea GOGLIANI, Presidente di **S.I.Co.** (Società Italiana di Counseling);

i quali, essendo venuti a conoscenza dai social di una iniziativa dell'Ordine degli Psicologi della E.R., volta a chiedere l'esclusione dei counsellor dalla individuazione dei professionisti designati per popolare i Centri per la Famiglia, oggetto dell'Avviso ministeriale "Rafforzamento della rete dei Centri per la famiglia", e, addirittura, della "sospensione" dei relativi procedimenti, hanno ritenuto opportuno affidare ai sottoscritti Avvocati mandato rappresentativo e difensivo al fine di far constare l'infondatezza e l'illegittimità dell'azione e delle richieste del suddetto Ordine, rappresentano quanto di seguito.

Con la pubblicazione dell'Avviso pubblico del 08.08.2025 - CPF 2025 - per il "Rafforzamento della rete dei Centri per la famiglia", del Dipartimento delle Politiche per la Famiglia, le Regioni aderenti sono state chiamate ad implementare misure utili al "Potenziamento (per i CPF esistenti alla data di pubblicazione dell'avviso) per l'avviamento ed il consolidamento (per quelli di nuova attivazione) del ruolo informativo dei Centri sui servizi, risorse e opportunità istituzionali e informali (educative, sociali, sanitarie, economiche, scolastiche e del tempo libero) per la famiglia, che siano attivi nel territorio e offerti a livello nazionale, migliorandone la fruizione anche attraverso l'attivazione di **sportelli informativi** dedicati, accessibili non esclusivamente per via informatica". Inoltre, laddove i Centri siano già esistenti le Regioni dovranno garantire almeno due ulteriori iniziative, tra cui "erogazione di servizi per l'ascolto e il counseling dedicati agli adolescenti e ai loro genitori".

L'Ordine degli Psicologi della Regione Emilia – Romagna – Prot. n.U26-1203 del 02.03.2026 OPER 4.05 - ha ritenuto di contestare l'Allegato C della DGR n.163/2026 e chiedere di:

- *Espungere il riferimento alla figura del "counselor" dal testo dell'Allegato C per ogni attività di sportello di ascolto, counseling individuale e sostegno relazionale.*
- *Ribadire l'esclusività della competenza, specificando che il counseling, inteso come attività di sostegno relazionale, deve essere erogato esclusivamente da psicologi iscritti all'Albo, nel rispetto della L. 56/1989 e della L. 170/2003.*

personali. Il Counsellor è la figura professionale che aiuta il cliente a cercare soluzioni su specifici problemi di natura non psicopatologica e, in tale ambito, a prendere decisioni, a gestire crisi, a migliorare relazioni, a implementare le risorse personali, a promuovere e sviluppare la consapevolezza di sé.

- *Limitare l'impiego di figure non sanitarie ad attività di carattere esclusivamente informativo, logistico o ludico-laboratoriale.*
- *Garantire la supervisione clinica assicurando che tutti gli interventi, specialmente quelli relativi ai "primi 1000 giorni" e all'adolescenza, siano inseriti in protocolli di supervisione clinica obbligatoria".*

Poiché tali contestazioni e richieste risultano integralmente infondate e illegittime, si rassegnano all'intestata Regione Emilia-Romagna ed al Dipartimento per le politiche della Famiglia le seguenti considerazioni in diritto.

1. L'oggetto, gli obiettivi e le misure previsti nell'Avviso ministeriale "Rafforzamento della rete dei Centri per la Famiglia" si configurano fuori dal contesto clinico e sanitario, avendo come *"filo conduttore la famiglia e le relazioni di prossimità"*, al fine di *"intercettare precocemente i nuovi bisogni delle coppie e delle famiglie e di mettere a loro disposizione misure volte a supportarle."*

"I CPF sono identificati come hub di innovazione sociale e di coordinamento sul territorio, in un'ottica di promozione del benessere della famiglia intesa come soggetto, che si può meglio realizzare attraverso una rete coesa, sussidiaria e capacitante a supporto delle famiglie stesse"

La misura prevede espressamente che le funzioni indicate siano svolte *"popolandoli di figure specificamente formate affinché diventino veri e propri luoghi di accompagnamento, supporto e orientamento nei confronti della maternità e della paternità, della tutela e promozione dello sviluppo armonioso dei bambini e degli adolescenti, in una logica di ascolto dei reali bisogni della famiglia"*.

Tra le azioni specifiche si individua l' *"Erogazione di servizi per l'ascolto e il counseling dedicati agli adolescenti e ai loro genitori"*.

A fronte di tali inequivoche prescrizioni, non si vede come possa l'Ordine degli Psicologi affermare che la D.G.R. n.163/2026 avrebbe dovuto riservare il popolamento delle figure ai soli psicologi, atteso che l'avviso non lo prevede, anzi lo esclude chiaramente, non da ultimo in coerenza con l'Avviso ministeriale citato.

La D.G.R. ha conseguentemente individuato entrambe le figure professionali, peraltro solo *"in via preferenziale"*, e ha correttamente specificato che l'ambito di intervento **non è clinico**, ben delineando il perimetro di intervento nell'ascolto e nel sostegno volti all'emersione dei bisogni e al superamento delle fragilità.

Ne deriva che non è - in radice - prospettabile alcuna violazione della riserva di esercizio della professione di psicologo, che è solo e soltanto quella afferente la sfera clinica e sanitaria né è prospettabile alcuna *"equivalenza indebita tra una professione non regolamentata (L. 4/2013) e le competenze sanitarie"*, atteso che, semmai, si potrebbe profilare per gli psicologi - stante il chiaro

perimetro di intervento non clinico - l'opportunità di evitare di svolgere attività di carattere diagnostico-terapeutico, in quanto non previste nella misura.

Si ritiene dunque che la Regione Emilia – Romagna abbia correttamente interpretato l'Avviso Pubblico CPF 2025 volendo sostenere i CPF con figure professionali distinte e multidisciplinari per assicurare il miglior servizio.

Altresì la Regione Emilia – Romagna ha correttamente individuato il ruolo e la funzione del CPF quale luogo e momento di ascolto non stigmatizzabile e che non implichi un intervento sanitario e/o clinico, così offrendo un servizio multidisciplinare realmente fruibile ed utile per le famiglie, rafforzando la proposta di un servizio di ascolto e counseling con un approccio breve, non clinico, focalizzato su obiettivi per la gestione di difficoltà temporanee di adolescenti e loro genitori con la consapevolezza che gli adolescenti e i loro genitori richiedono spazi sicuri, non stigmatizzanti e di facile accesso.

Parimenti l'Allegato C, quale documento tecnico sullo sviluppo della Regione Emilia-Romagna delle azioni previste dall'Avviso Pubblico CPF 2025, descrive le modalità di realizzazione delle azioni previste dall'Avviso stesso, delineando per ciascuna linea di azione, i destinatari delle risorse, gli obiettivi, le azioni da svolgere, con anche la definizione delle azioni obbligatorie e di standard minimi di qualità.

Si prevede quindi il potenziamento ed il consolidamento del **ruolo informativo** dei CPF sui servizi, risorse ed opportunità istituzionali ed informali (educative, sociali, sanitarie, economiche, scolastiche e del tempo libero) per la famiglia, l'erogazione di servizi per l'ascolto e il counseling dedicati agli adolescenti e ai loro genitori, l'utilizzo di figure di sostegno alla maternità e alla famiglia e l'orientamento non direttivo, nel pieno rispetto delle scelte delle persone che accompagna.

La Regione Emilia Romagna congruamente prevede una visione integrata di promozione del benessere adolescenziale e del sostegno alle famiglie e conseguentemente il ricorso al counseling come approccio breve, focalizzato su obiettivi, non clinico, non psicoterapeutico, orientato al sostegno nella gestione di difficoltà temporanee di adolescenti e loro genitori.

2. Quanto sopra risulta dirimente ai fini del rigetto della improvvida e illegittima richiesta avanzata dall'Ordine, il quale va a riproporre in maniera surrettizia e fuorviante argomentazioni ormai da tempo superate e soprattutto respinte in sede giurisdizionale, in particolare dal Consiglio di Stato, sezione IV, con le sentenze (ben note all'Ordine degli Psicologi nazionale, che è rimasto soccombente) nn.545/2019 e 546/2019², le quali hanno statuito:

² Le sentenze "gemelle" hanno accolto gli appelli rispettivamente di Assocounseling e dei Ministeri della Salute e delle Imprese avverso la sentenza del TAR Lazio, Sez. III-ter, 17 novembre 2015 n. 13020 che, su ricorso dell'Ordine degli Psicologi, aveva annullato l'iscrizione al Mise ex legge 4/2013, asserendo che il counseling rientrasse nelle attività sanitarie riservate.

Cons. Stato sent. 545/2019 https://mdp.giustizia-amministrativa.it/visualizza/?nodeRef=&schema=cds&nrg=201601150&nomeFile=201900545_11.xml&subDir=Provvedimenti

- che il counseling è una professione, e non una funzione, tanto è vero che hanno deciso sulla piena legittimità dell'iscrizione delle Associazioni di rappresentanza al registro del Mise ex Legge 4/2013, ciò che smentisce la tesi propugnata anche in tale sede dal CNOP, che aveva impugnato tale iscrizione;
- che il counseling è una professione prevalentemente intellettuale, liberamente esercitabile;
- che non viola la riserva di legge attribuita alle professioni sanitarie ed in specie a quella di psicologo, posto che l'ambito di riserva di legge degli psicologi afferisce soltanto all'utilizzo di costrutti e strumenti di indagine volti alla diagnosi e alla cura, sicché è falso che la riserva di legge si possa ritenere estesa alla consulenza e al sostegno relazionale.³
- che neppure il riferimento agli "atti tipici" può esser assunto in contrario, atteso che l'unica corretta individuazione degli "atti tipici" della professione di psicologo si ravvisa nella verifica in concreto di comportamenti di utilizzo dei costrutti e degli strumenti di indagine riservati allo psicologo dalla legge.

Quello dianzi delineato è l'unico quadro normativo vigente, di talché al counsellor mai potrebbe esser ascritta alcuna ipotesi di esercizio abusivo della professione sanitaria, proprio perché la "sostanza" della attività del counselor non afferisce all'ambito clinico sanitario riservato.

Assistiamo purtroppo all'ennesimo tentativo - surrettizio e in chiave denigratoria⁴ ai danni dei counselor e di illegittima restrizione della concorrenza - di attrarre il counseling nella materia sanitaria, quando invece si tratta di una professione che ne è chiaramente estranea.

Da rimarcare la protervia con cui l'Ordine si permette di intervenire sulle scelte della Pubblica Amministrazione e segnatamente del Ministero della Famiglia e della Regione, mostrando ancora una volta la sua ossessione per la professione del counselor, di cui evidentemente appare temerne la concorrenza e la competenza.

A riprova di ciò si deve notare come l'Ordine nulla osservi rispetto al fatto che esplicitamente la DGR apre oltre che ai counselor, anche, sia pure in subordine, ad altre figure purché specificamente formate.

In quella sede i Ministeri hanno correttamente sostenuto la legittimità dell'iscrizione delle Associazioni di Counseling non risultando alcun divieto di esercizio per riserva di legge e che eventuali condotte di natura sanitaria avrebbero dovuto trovare sanzione nei confronti di quei singoli iscritti che in ipotesi avessero svolto attività coperte da riserva di legge.

³ Sul punto in particolare l'Avvocatura dello Stato: riportata in sentenza: "altrettanto errata è l'affermazione contenuta nella sentenza oggetto di appello che sostiene la sovrapposibilità tra l'attività del counseling e quella del c.d. psicologo junior sensi della l. 11 luglio 2003, n. 170. Infatti, in disparte la considerazione secondo la quale riservare talune competenze ad una figura professionale non vuol significare che le stesse debbano essere svolte in via esclusiva da tali figure professionali, la l. 179/2003, che tra l'altro ha soppresso la professione di "psicologo junior" sostituendola con quella di "dottore in tecniche psicologiche per i contesti sociali, organizzativi e del lavoro", ha soltanto individuato le materie di esame per l'esame di Stato di varie professioni ordinistiche ma non ha istituito "riserve di attività" Va quindi confermato che *"l'attività descritta da "AssoCounseling", oltre a non coincidere con quella dello psicologo descritta dalla legge 56/1989, non coincide neanche con quella di "psicologo junior" (o figura equivalente) descritta dalla citata legge 170/2003"* (pag. 6 della sentenza n. 546/2019).

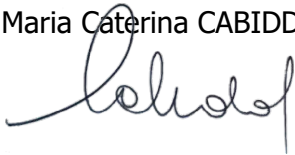
⁴ Si vedano le numerose diffide inoltrate negli anni agli Ordini degli Psicologi e alle varie loro associazioni <https://www.cncp.it/norme-e-regolamenti/>

In conclusione, la D.G.R. n.163/2026 ed in particolare l'Allegato C sono pienamente legittimi e non dovranno esser revocati né "revisionati", atteso che nel quadro normativo vigente il counseling è una professione liberamente esercitabile e correttamente la Regione ne richiede l'intervento in un'ottica multiprofessionale, in quanto professione non sanitaria per funzioni che le appartengono e che espressamente escludono i profili clinici e sanitari.

Dalle considerazioni esposte discende la manifesta infondatezza delle richieste formulate dall'Ordine degli Psicologi, che pertanto devono esser integralmente respinte e rispetto alle quali le Associazioni assistite ci hanno già dato mandato di procedere in ogni competente sede al fine di far cessare le persistenti illecite azioni, lesive della concorrenza e della dignità e onorabilità dei counselor professionisti che rappresentano, nonché di conseguire il ristoro dei pregiudizi subiti e subendi a causa di consimili illegittime ed improvvise iniziative.

Nel restare in attesa di cortese riscontro, porgiamo i migliori saluti.

Avv. Maria Caterina CABIDDU



Avv. Francesco ALAGNA

