



Consiglio Nazionale dell'Ordine degli Psicologi

PROT. 26000714
ROMA, 18 MARZO 2026

Alla c.a.
Ministra per la Famiglia, la Natalità e le Pari Opportunità
Eugenia Roccella
c/o Dipartimento per le Politiche della Famiglia
Presidenza del Consiglio dei Ministri

e p.c.
Ai Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome
Agli Assessorati Regionali Sanità, Sociale, Welfare
Ai Presidenti dei Consigli Regionali e Provinciali dell'Ordine degli Psicologi

Oggetto: interpretazione del termine "counseling", tutela della salute psicologica e necessità di riserva dell'attività agli psicologi - Nota tecnica

Onorevole Ministra,

alla luce di quanto disposto con la pubblicazione, l'8 agosto 2025, dell'Avviso pubblico per il "Rafforzamento della rete dei Centri per la famiglia" volto a potenziare la diffusione dei servizi ed intercettare i nuovi bisogni delle coppie e delle famiglie e di mettere a loro disposizione misure volte a supportarle, considerate le criticità emerse in relazione ad atti amministrativi recenti, in particolare con riferimento alla deliberazione della Giunta regionale dell'Emilia-Romagna n. 163/2026 si ritiene opportuno sottoporre alla Sua attenzione alcune **osservazioni tecniche relative all'interpretazione del termine counseling e alla necessità che tale attività sia ricondotta con chiarezza all'ambito delle competenze riservate alla professione psicologica.**

La questione presenta una rilevanza non solo ordinistica, ma soprattutto **di tutela della salute pubblica**, in particolare quando gli interventi sono rivolti a minori, adolescenti e famiglie in condizioni di vulnerabilità.

Il quadro normativo: il counseling come attività riconducibile alla professione psicologica

La professione di psicologo è disciplinata dalla **Legge 18 febbraio 1989, n. 56**, che all'articolo 1 definisce l'attività professionale come l'uso di strumenti conoscitivi e di intervento per:

- la prevenzione del disagio psicologico,
- la diagnosi,



Consiglio Nazionale dell'Ordine degli Psicologi

PROT. 26000714
ROMA, 18 MARZO 2026

- le attività di abilitazione e riabilitazione,
- il sostegno psicologico alla persona, ai gruppi, agli organismi sociali e alle comunità.

Tale definizione include esplicitamente **le attività di consulenza e sostegno relazionale**, che costituiscono il nucleo operativo di ciò che nel linguaggio internazionale viene indicato come counseling.

Il quadro normativo è ulteriormente rafforzato da:

- **Legge 170/2003**, che individua tra le attività dello psicologo interventi di promozione del benessere psicologico, gestione dello stress, orientamento e sostegno individuale e relazionale;
- **Nomenclatore tariffario degli psicologi**, approvato dal Consiglio Superiore di Sanità nel 2008, che include esplicitamente la voce **“consulenza e sostegno psicologico”**, equivalente sul piano semantico al counseling, e nello stesso solco il più recente Decreto Parametri del **19 luglio 2016, n. 165**;
- **DM 24 luglio 2006** sul riassetto delle scuole di specializzazione di area psicologica, che prevede tra le specializzazioni universitarie la **“Valutazione psicologica e consulenza (counselling)”**;
- i percorsi formativi universitari previsti per le classi di laurea **L-24 e LM-51**, che attribuiscono agli psicologi competenze specifiche nella gestione delle relazioni, nella valutazione psicologica e nella progettazione di interventi di sostegno.

Alla luce di tali disposizioni, **l'ordinamento italiano già prevede il counseling**, ma lo riconosce **come attività propria della professione psicologica**, non come professione autonoma.

Il ruolo della Legge 4/2013 e i suoi limiti

La **Legge 4/2013**, che disciplina le professioni non organizzate in ordini o collegi, non può essere utilizzata per legittimare attività sovrapponibili a quelle delle professioni sanitarie.

L'articolo 1, comma 2, della legge stabilisce infatti esplicitamente che **restano escluse dal suo ambito di applicazione le attività riservate per legge alle professioni regolamentate**, tra cui rientra la professione di psicologo.

A seguito di tali criticità, il tavolo tecnico UNI dedicato alla normazione del counseling (**UNI/CT006/GL07**) è stato chiuso nel 2021 per **impossibilità di definire standard professionali distinti da quelli della psicologia**.

Dal punto di vista scientifico, il counseling non possiede una teoria autonoma distinta dalla psicologia, ma si basa prevalentemente su modelli psicologici già consolidati.



Consiglio Nazionale dell'Ordine degli Psicologi

PROT. 26000714
ROMA, 18 MARZO 2026

Il principio giuridico della “natura oggettiva dell’atto”

Nel diritto italiano la qualificazione di un’attività professionale non dipende dalla denominazione utilizzata ma **dal contenuto sostanziale dell’atto svolto**.

Costituisce attività psicologica ogni intervento che:

- incida sulla sfera psichica, emotiva o relazionale della persona;
- utilizzi strumenti tipici del colloquio psicologico;
- sia finalizzato alla prevenzione del disagio o al sostegno psicologico;
- comporti una valutazione, anche implicita, del funzionamento psicologico individuale o relazionale.

La giurisprudenza ha più volte ribadito questo principio.

La **Corte di Cassazione** ha affermato che:

- ai fini dell’esercizio abusivo di professione rilevano **la natura e le finalità dell’attività concretamente svolta**, non la denominazione utilizzata;
- **“non è il nome della professione esercitata a designare il tipo di attività, ma le concrete operazioni eseguite”** (Cass. pen., sez. VI, n. 41183/2008).

Pertanto definire un intervento come “non clinico” o “non psicoterapeutico” **non modifica la natura psicologica dell’attività** quando essa incide sulla sfera emotiva e relazionale della persona.

Pertanto, il combinato disposto della L.56/89, art. 1, del DPR 328/2001 (art. 3 comma 5; artt. 50-54), della Legge 170/2003 art. 3 (declaratorie delle attività professionali riservate a chi supera l’apposito esame di stato), delle specifiche declaratorie scientifiche SSD M-PSI del MIUR e, su specifici versanti, anche dalle previsioni di attività del DPCM 13/6/2006 per la specifica “professionalità” della promozione del benessere psicosociale a seguito di eventi critici, ribadiscono costantemente la tipicità del ruolo professionale psicologico nei contesti di “prevenzione/promozione” (e non solo in quello). In questa direzione, anche la Quarta Sezione Penale della Corte di Cassazione (Sent. 22144/2008) ribadisce che: “in tema di esercizio arbitrario della professione il bene tutelato dall’art. 348 c.p. in via primaria è costituito dall’interesse generale a che determinate professioni, richiedenti, tra l’altro, particolari competenze tecniche, vengano esercitate soltanto da soggetti che abbiano conseguito una speciale abilitazione amministrativa, sicché deve ritenersi che l’eventuale lesione del bene anzidetto riguardi in via diretta ed immediata la pubblica amministrazione”. In questo senso, e considerando la pronuncia della Suprema Corte 10100/2011, tale *attività, se fa riferimento a modelli o tecniche di derivazione psicologica, è “caratteristicamente” afferente all’area psicologica*; e come tutte le attività sanitarie di “Prevenzione”, di particolare interesse pubblico, l’eventuale suo esercizio anche sotto



Consiglio Nazionale dell'Ordine degli Psicologi

PROT. 26000714
ROMA, 18 MARZO 2026

diverso “nomen” può configurare esercizio abusivo di professione, ex art. 348 CP (cfr. Cass. 41183/2008, proprio in ambito sanitario). In tal senso, a differenza di quanto erroneamente sostenuto da figure professionali non normate e non riconosciute, probabilmente interessate ad “occupare” l’ambito professionale di area psicologica, il Legislatore ha inteso sostanziare più volte quanto originariamente previsto nell’art.1 della L. 56/89, anche tramite le dettagliate declaratorie delle competenze ed atti professionali afferenti ai diversi profili abilitativi nel DPR 328/2001.

Il contesto sociale non modifica la natura dell'intervento

Un ulteriore elemento di criticità riguarda la convinzione che attività psicologiche possano essere svolte da figure non abilitate quando inserite in contesti sociali o educativi.

Tale interpretazione non trova alcun fondamento giuridico.

Un intervento di sostegno psicologico **rimane tale anche quando viene erogato all'interno di servizi sociali o educativi**. La qualificazione del servizio non può quindi creare una “zona franca” in cui la riserva di legge venga aggirata.

La tutela della salute psicologica rientra infatti nel perimetro dell'**articolo 32 della Costituzione**, che definisce la salute come diritto fondamentale dell'individuo.

Rischi per la salute pubblica

L'attribuzione di attività di counseling a figure prive di abilitazione professionale comporta diversi rischi:

- interventi su situazioni di disagio psicologico senza adeguate competenze diagnostiche;
- assenza di supervisione deontologica e disciplinare;
- impossibilità per i cittadini di usufruire delle garanzie previste per le professioni sanitarie.

Questi rischi sono particolarmente rilevanti quando gli interventi riguardano **adolescenti, minori e famiglie**, contesti in cui il riconoscimento precoce del disagio psicologico richiede competenze specialistiche.

Inoltre lo svolgimento di attività tipiche della professione psicologica da parte di soggetti non iscritti all'Albo configura il **reato di esercizio abusivo della professione** ai sensi dell'articolo 348 del Codice penale.

Considerazioni conclusive

Alla luce del quadro normativo, scientifico e giurisprudenziale sopra richiamato, emerge con chiarezza che:

- **il counseling è un'attività riconducibile alla consulenza e al sostegno psicologico;**
- tali attività sono già attribuite dalla normativa italiana alla **professione di psicologo;**



Consiglio Nazionale dell'Ordine degli Psicologi

PROT. 26000714
ROMA, 18 MARZO 2026

Per tali ragioni appare opportuno promuovere una **interpretazione uniforme del termine counseling**, che lo riconduca chiaramente all'ambito della professione psicologica.

Una tale chiarificazione normativa contribuirebbe a:

- tutelare la salute psicologica dei cittadini;
- garantire standard professionali adeguati nei servizi rivolti a minori e famiglie;
- evitare situazioni di sovrapposizione tra professioni regolamentate e attività non organizzate in ordini.

La preoccupazione che, in assenza di una presa di posizione chiara su questi costrutti normativi e professionali, altre Regioni possano seguire il modello erroneo dell'Emilia-Romagna spiega il nostro tempestivo intervento a tutela della professione e della salute dei cittadini.

Per quanto sopra esposto, si richiede a Codesto Dipartimento l'emanazione di una circolare interpretativa rivolta alle Regioni e a tutti i soggetti attuatori dell'Avviso, atta a prevenire interpretazioni difformi sul territorio nazionale, che precisi che le attività di "counseling" o attività con finalità di *prevenzione*, nonché la consulenza relazionale, il sostegno alla genitorialità, l'ascolto specialistico o il supporto nelle difficoltà relazionali ed emotive, siano svolte esclusivamente da psicologi iscritti all'Albo.

Tale nota di chiarimento quale criterio di riferimento per la **programmazione regionale, la redazione degli avvisi attuativi, per gli affidamenti, per gli accreditamenti e per le verifiche di legittimità amministrativa connesse all'utilizzo delle risorse pubbliche**, consentirà di evitare eventuali **applicazioni territoriali difformi e l'instaurarsi di inevitabili contenziosi**.

In questo contesto, il Consiglio Nazionale degli Psicologi resta a disposizione per collaborare con il Ministero, offrendo ogni approfondimento tecnico utile alla definizione di una nota interpretativa dell'attività di counseling, così come prevista dall'Avviso pubblicato l'8 agosto 2025, in coerenza con la normativa vigente e con gli obiettivi di tutela della salute pubblica.

L'occasione è gradita per porgere i nostri più cordiali saluti,

La Presidente

Dott.ssa Maria Antonietta Gulino



Consiglio Nazionale dell'Ordine degli Psicologi

PROT. 26000714
ROMA, 18 MARZO 2026

ALLEGATI

Nota prot. 26000582 del 4 marzo 2026 **Deliberazione della Giunta Regionale 9 Febbraio 2026, n. 163 Iniziativa sperimentale promossa dal Dipartimento per le Politiche della famiglia sul "Rafforzamento della rete dei Centri per la famiglia" codice procedimento CPF 2025. Programmazione e utilizzo delle risorse (BUR Emilia- Romagna n.47 del 25.02.2026) – richiesta riscontro**

Documento CNOP **Atti tipici e riservati della professione psicologica: la competenza del counseling**, del 20 giugno 2020

Nota prot. 0003023 del 18 gennaio 2019 del Ministero della Salute **Commissione Tecnica UNI "attività professionali non regolamentate". Costituendo G.L. "Counselor" scheda pre-normativa 23-5-2018, progetto di norma UNI 1605227**

Documento CNOP **La professione di psicologo: declaratoria, elementi caratterizzanti ed atti tipici**, 5 giugno 2015

Documento CNOP **Parere sulla Prevenzione/Promozione in ambito psicologico**, novembre 2012