



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

UMBRIA

Legge n° 25 del 04/11/2024

BUR n°57 del 06/11/2024

ID: UM24025

(Scadenza 05/01/2025)

Modificazioni e integrazioni di leggi regionali per la semplificazione, la digitalizzazione e il taglio di adempimenti

Legge regionale 4 novembre 2024, n. 25 recante “Modificazioni e integrazioni di leggi regionali per la semplificazione, la digitalizzazione e il taglio di adempimenti”.

Pubblicata sul Supplemento ordinario n. 1 al BUR n. 57 del 6 novembre 2024.

La legge opera interventi di coordinamento normativo con la normativa statale e regionale in settori diversi, quali il Testo unico per le foreste della Regione; semplificazione della digitalizzazione e semplificazione dell'attività amministrativa; tutela della produzione agricola dai danni da fauna selvatica e attività venatoria; semplificazione dei procedimenti per le imprese; attività amministrativa, valutazione dirigenti, formazione in ambito sanitario; interventi sociali in favore delle persone svantaggiate, volontariato sociale.

Alcune delle predette disposizioni eccedono le competenze legislative regionali.

L'articolo 4 della presente legge interviene sull'articolo 8, comma 2, lett. e) della legge regionale 19 novembre 2001, n. 28, recante “Testo unico regionale per le foreste” sopprimendo le parole “per i movimenti di terreno”. Il predetto articolo 8, rubricato “Rinvio al regolamento”, attribuisce ad apposito regolamento la disciplina

degli interventi ammissibili nelle foreste, nonché le modalità per il rilascio delle autorizzazioni e per l'invio delle comunicazioni necessarie. In particolare, la lett. e) attribuisce al regolamento la potestà di dettare "norme per il cambiamento di destinazione d'uso dei terreni, per l'esercizio di cave e miniere e per la realizzazione di discariche controllate" e il testo ora novellato sottrae alla competenza regolamentare la disciplina dei movimenti di terreno.

L'esclusione operata dalla legge n. 25 del 2024 riduce le tutele ambientali poiché comporta che, in assenza di specifiche disposizioni normative che disciplinano i movimenti di terreni, potrebbero verificarsi dissesti idrogeologici, così compromettendo la salvaguardia dell'ambiente. L'articolo 4 citato, pertanto, si pone in contrasto con i principi affermati dalla normativa statale ed europea sulla tutela ambientale, di cui al Titolo I del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante "Norme in materia ambientale" nonché con il principio di precauzione, di cui all'articolo 191 TFUE, e con l'articolo 9, terzo comma, della Costituzione in riferimento alla tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi.

Al riguardo si evidenzia che la giurisprudenza costituzionale ha individuato la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema come materia in senso tecnico, definendolo dapprima "bene della vita materiale complesso, la cui disciplina comprende anche la tutela e la salvaguardia della qualità e degli equilibri delle sue singole componenti" (cfr. Corte cost. sent. n. 407 del 2022 e n. 387 del 2007) e, successivamente, considerandola come materia trasversale, che riserva allo Stato del potere di fissare standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza escludere la competenza regionale alla cura degli interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali ed applicando, in questo campo, il principio europeo di sussidiarietà, per effetto del quale le regioni possono introdurre norme che migliorino e accentuino le esigenze di tutela dell'ambiente, salvo il divieto di apportare deroghe che facciano venir meno i punti di equilibrio delle esigenze contrapposte definite a livello statale (cfr. Corte cost. sent. n. 126 del 2016 e, in particolare, sent. n. 198 del 2018, sulla valutazione di impatto ambientale, in cui si ribadisce il principio che lo Stato è tenuto a fissare gli standard ed i punti

di equilibrio, con la possibilità delle Regioni di introdurre norme di maggior tutela).

L'articolo 7 della legge n. 25 del 2024 interviene sull'articolo 4 della legge regionale 29 luglio 2009, n. 17 (recante "Norme per l'attuazione del fondo regionale per la prevenzione e l'indennizzo dei danni arrecati alla produzione agricola della fauna selvatica ed inselvatichita e dell'attività venatoria") aggiungendo dopo il comma 3 il comma 3-bis, nel quale si dispone che: "3-bis. Gli imprenditori agricoli ai sensi dell'articolo 2135 del codice civile possono richiedere alla regione l'autorizzazione ad effettuare direttamente gli interventi di controllo trattenendo i capi abbattuti, a compensazione dei danni e relativi costi sostenuti. Tali interventi di controllo sono effettuati, con le tecniche consentite, dall'imprenditore agricolo abilitato e formato o da persone abilitate e formate, indicate nell'autorizzazione regionale, delegate dallo stesso imprenditore agricolo ed i capi abbattuti devono essere immessi sul mercato".

Per effetto della norma citata viene ampliato il novero dei soggetti legittimati a svolgere le attività di controllo ivi disciplinate, poiché le medesime vengono attribuite agli imprenditori agricoli appositamente formati o da persone abilitate e formate, rispetto a quelli individuati dalla normativa statale negli articoli 19 e 19-ter della legge 11 febbraio 1992 n. 157, recante "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio", che costituiscono i riferimenti normativi in tema di controllo e contenimento della fauna selvatica e dai quali discendono i piani di controllo richiamati dalla presente legge regionale.

Ulteriormente, il predetto comma 3-bis della legge regionale amplia il novero dei soggetti ritenuti idonei allo svolgimento dei compiti di controllo di cui trattasi senza considerare i requisiti determinati dalla legge statale interposta che garantiscono l'adeguata preparazione, quale l'essere muniti di licenza di caccia.

Il comma 3-bis dispone anche sul trattenimento degli animali abbattuti nell'ambito dell'attività di controllo a compensazione dei danni e dei relativi costi sostenuti e in tal modo prevede l'apertura ad un utilizzo degli animali abbattuti generale, così introducendo un sistema di prelievo venatorio e un principio di proprietà della fauna selvatica in conflitto con quanto stabilito dall'articolo 1

della legge 11 febbraio 1992, n. 157, il quale dispone che: “La fauna selvatica è patrimonio indisponibile dello Stato ed è tutelata nell’interesse della comunità nazionale ed internazionale”.

Il citato comma 3-bis, infine, non prevede un coinvolgimento dell’ISPRA nell’attuazione dei menzionati interventi di controllo, così ponendosi in contrasto con la normativa statale la quale, al comma 2, dell’articolo 19 della legge n. 157 del 1992, prevede che: “2. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, per la tutela della biodiversità, per la migliore gestione del patrimonio zootecnico, per la tutela del suolo, per motivi sanitari, per la selezione biologica, per la tutela del patrimonio storico-artistico, per la tutela delle produzioni zoo-agro-forestali e ittiche e per la tutela della pubblica incolumità e della sicurezza stradale, provvedono al controllo delle specie di fauna selvatica anche nelle zone vietate alla caccia, comprese le aree protette e le aree urbane, anche nei giorni di silenzio venatorio e nei periodi di divieto. Qualora i metodi di controllo impiegati si rivelino inefficaci, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono autorizzare, sentito l’Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale, piani di controllo numerico mediante abbattimento o cattura. Le attività di controllo di cui al presente comma non costituiscono attività venatoria”.

Per i motivi esposti l’articolo 7 della legge regionale dell’Umbria n. 25 del 2024 contrasta con l’articolo 1 della citata legge n. 157 del 1992, il quale stabilisce che: “La fauna selvatica è patrimonio indisponibile dello Stato ed tutelata nell’interesse della comunità nazionale ed internazionale” oltre che con i menzionati articoli 19 e 19-ter della medesima legge e, conseguentemente, con l’articolo 117, secondo comma, lett. s) Cost. concernente la tutela dell’ambiente.

L’articolo 39 della predetta legge modifica il comma 1 dell’articolo 58 della legge regionale 9 aprile 2015, n. 11, recante “Testo unico in materia di sanità e servizi sociali”, stabilendo che: “1. Ai discenti è riconosciuto il credito formativo attribuito ad attività lavorativa e titoli pregressi, in relazione all’acquisizione dell’attestato di qualifica relativo alla figura professionale di operatore socio-sanitario, prevedendo misure compensative in tutti i casi in cui la formazione pregressa risulti insufficiente, per la parte sanitaria o per quella sociale, rispetto a quella prevista dal presente Titolo”.

Tale disciplina non appare in linea con i principi posti dal legislatore statale per regolare il percorso formativo ed il profilo dell'operatore socio-sanitario, come definiti dal decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 30, recante “Riconoscimento dei principi fondamentali in materia di professioni, ai sensi dell'articolo 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131”.

L'articolo 56, comma 1, della legge regionale n. 25 del 2024, introduce una norma transitoria la quale dispone che: “1. Nelle more della completa attuazione di quanto previsto dal comma 594 al comma 599 dell'articolo 1, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020) e comunque non oltre il 31 dicembre 2027, nelle strutture sanitarie e socio-sanitarie di cui all'articolo 117 della L.R. 11/2015 e nei servizi socio assistenziali di cui all'articolo 344 della stessa L.R. 11/2015 la funzione di educatore professionale può essere svolta anche da coloro che sono in possesso, alternativamente, di:

- a) laurea in Scienze e Tecniche psicologiche L24 (classe laurea magistrale LM-51);
- b) laurea in Servizio Sociale L39 (classe lauree magistrali LM-87);
- c) laurea in Sociologia L40 (classe lauree magistrali LM-88).

Il successivo comma 2 dispone che: “2. Qualora le procedure di selezione del personale di cui al comma 1 non abbiano condotto all'individuazione delle unità necessarie, fino al medesimo termine del 31 dicembre 2027 possono concorrere ad esercitare la funzione di educatore professionale anche coloro che sono in possesso di diploma di istruzione secondaria di secondo grado utile all'accesso all'Università, purché muniti di comprovata esperienza lavorativa o di volontariato di almeno tre anni in ambito socio-educativo”.

Anche quest'ultimo intervento normativo non risulta in linea con i principi posti dalla normativa statale sul percorso formativo necessario per la figura professionale dell'educatore che la legislazione statale distingue in educatore professionale socio-sanitario ed educatore professionale socio-pedagogico, trattandosi di figure professionali diverse e impiegabili in ambiti occupazionali, appunto, diversi.

Entrambe le figure professionali trovano la loro disciplina organica nella legge 27 dicembre 2017, n. 205, che ha operato una netta distinzione fra i due profili professionali.

Infatti, l'articolo 1, comma 595, della predetta legge n. 205 del 2017 stabilisce che: "595. La qualifica di pedagogista è attribuita a seguito del rilascio di un diploma di laurea abilitante nelle classi di laurea magistrale LM-50 Programmazione e gestione dei servizi educativi, LM-57 Scienze dell'educazione degli adulti e della formazione continua, LM-85 Scienze pedagogiche o LM-93 Teorie e metodologie dell'e-learning e della media education. Le spese derivanti dallo svolgimento dell'esame previsto ai fini del rilascio del diploma di laurea abilitante sono poste integralmente a carico dei partecipanti con le modalità stabilite dalle università interessate. La formazione universitaria dell'educatore professionale socio-pedagogico e del pedagogista è funzionale al raggiungimento di idonee conoscenze, abilità e competenze educative rispettivamente del livello 6 e del livello 7 del Quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente, di cui alla raccomandazione 2017/C 189/03 del Consiglio, del 22 maggio 2017, ai cui fini il pedagogista è un professionista di livello apicale".

Il successivo comma 596 stabilisce che: "596. La qualifica di educatore professionale socio-pedagogico è attribuita con laurea L19 e ai sensi delle disposizioni del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65".

In particolare, si evidenzia che il legislatore statale ha ritenuto di subordinare l'esercizio dell'attività dell'educatore professionale socio-sanitario al possesso del titolo abilitante rilasciato a compimento di un corso di laurea universitaria triennale (corso di laurea L/SNT2) incardinato nell'area sanitaria e disciplinato dal DM interministeriale 19 febbraio 2009, concernente la determinazione delle classi di laurea delle professioni sanitarie. Peraltra, tale educatore è tenuto ad iscriversi all'albo degli educatori professionali istituito all'interno degli Ordini dei tecnici sanitari di radiologia medica e delle professioni sanitarie tecniche, della riabilitazione e della prevenzione, laddove l'educatore socio-pedagogico deve conseguire un diploma di laurea triennale in Scienza dell'educazione, appartenente alla classe L-19, volta alla formazione di professionisti per i quali non è prevista l'iscrizione ad un albo professionale.

Infine, appare opportuno considerare anche che, in coerenza con il quadro normativo statale sopra delineato, il DM 27 ottobre 2021 del Ministero della salute, adottato d'intesa con il Ministero dell'università e della ricerca, attuativo dell'articolo 33-bis del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, che ha definito le funzioni

ed il ruolo degli educatori socio-pedagogici nei presidi socio-sanitari e della salute, ha ulteriormente rimarcato la distinzione tra le due figure professionali ribadendo che l'educatore socio-pedagogico può svolgere la propria attività nei servizi e nei presidi socio-sanitari "limitatamente agli aspetti socio-educativi".

Da ultimo, si evidenzia che l'articolo 56, comma 1, stabilisce che la funzione di educatore professionale può essere svolta da coloro che siano in possesso della laurea in Scienze e tecniche psicologiche L24 (classe di laurea magistrale LM-51) che è propedeutica all'esercizio della professione sanitaria dello psicologo e non dell'educatore socio pedagogico.

Le disposizioni contenute negli articoli 39 e 56 della legge regionale n. 25 del 2024 sono ascrivibili dalla materia di legislazione concorrente delle professioni, di cui all'articolo 117, secondo comma, della Costituzione, per la quale le regioni non hanno la potestà di creare nuove professioni o di introdurre diversificazioni all'interno delle figure professionali disciplinate dalla legge statale, ma possono intervenire negli ambiti espressamente indicati nell'articolo 1, comma 3, del citato decreto legislativo n. 30 del 2006. Infatti l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata allo Stato per il suo carattere necessariamente unitario, principio che, nel costituire limite di ordine generale invalicabile dal legislatore regionale, comporta per esso l'impossibilità di dar vita a nuove figure professionali. rientrando nella competenza regionale la sola disciplina degli aspetti che presentino uno specifico collegamento con la realtà regionale (ex plurimis Corte Cost. sent. n. 228 del 2018)

Per i motivi sopra indicati e su richiesta dei Ministeri dell'ambiente e della sicurezza energetica e dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste si ritiene di sollevare la questione di legittimità costituzionale sull'articolo 8, comma 2, lett. e) della legge regionale 19 novembre 2001, n. 28, recante "Testo unico regionale per le foreste", come novellato dall'articolo 4, comma 1, della legge regionale n. 25 del 2024, per il contrasto con i principi di cui al Titolo I del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante "Norme in materia ambientale" nonché con il principio di precauzione, di cui all'articolo 191 TFUE, e con l'articolo 9, terzo comma, della Costituzione in riferimento alla tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi.

Per i motivi sopra evidenziati e su richiesta dei Ministeri dell'ambiente e della sicurezza energetica e dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, si ritiene, altresì, di sollevare la questione di legittimità costituzionale del comma 3-bis dell'articolo 4 della legge regionale 29 luglio 2009, n. 17 (recante "Norme per l'attuazione del fondo regionale per la prevenzione e l'indennizzo dei danni arrecati alla produzione agricola della fauna selvatica ed inselvaticità e dell'attività venatoria"), aggiunto dall'articolo 7, comma 1, della legge regionale n. 25 del 2024 per il contrasto con gli articoli 1, 19 e 19-ter della legge 11 febbraio 1992 n. 157, recante "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio", e, conseguentemente, con l'articolo 117, secondo comma, lett. s) della Costituzione concernente la tutela dell'ambiente.

Per le ragioni esposte e su richiesta del Ministero della salute, si ritiene, inoltre, di sollevare la questione di legittimità costituzionale del comma 1 dell'articolo 58 della legge regionale 9 aprile 2015, n. 11, recante "Testo unico in materia di sanità e servizi sociali", come modificato dall'articolo 39, comma 1, della legge n. 25 del 2024, per il contrasto con i principi fissati dal decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 30, recante "Riconoscimento dei principi fondamentali in materia di professioni, ai sensi dell'articolo 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131" e con l'articolo 33-bis del decreto legge, pertanto, con l'articolo 117, secondo comma, della Costituzione, nonché la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 56, comma 1, della legge regionale n. 25 del 2024, per il contrasto con l'articolo 1, commi 595 e 596, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 e con l'articolo 33-bis del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, recante "Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia" e, conseguentemente, con l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

Flash