

Un evento nell'ambito del



promosso da



THE GLOBAL GOALS
For Sustainable Development

Le competenze regionali sugli SDGs

Milano, mercoledì 30 maggio 2018 – Palazzo Pirelli

Federico FURLAN

Professore associato di Diritto costituzionale,
Università degli Studi di Milano-Bicocca



Indice

1. Il ruolo del legislatore e dell'amministrazione regionale nell'attuazione dell'Agenda ONU 2030
2. Il riparto delle competenze Stato/Regioni, tra testo costituzionale e sua attuazione
3. SDGs e competenze regionali, tra legislazione e amministrazione



1. Il ruolo del legislatore e dell'amministrazione regionale nell'attuazione dell'Agenda ONU 2030

Nell'ambito della **SNSvS** le Regioni sono chiamata a elaborare **Strategie di sviluppo sostenibile regionali**, promuovendo la sostenibilità come possibilità di rinascita e sviluppo attraverso un *approccio integrato e azioni di coordinamento*.

Un ruolo di primo piano per l'attuazione è attribuito ai **Legislatori regionali**, chiamati a varare normative di rango primario che siano al contempo:

- coerenti con gli obiettivi di sostenibilità posti dall'Agenda;
- integrate e coordinate;
- compatibili con le competenze delineate dal sistema costituzionale.

1. Il ruolo del legislatore e dell'amministrazione regionale nell'attuazione dell'Agenda ONU 2030

Ma si frappongono due ostacoli:

1. gli intrecci e le sovrapposizioni di competenze (euro-unitarie, statali e regionali);
2. i Legislatori regionali fino ad oggi hanno operato all'interno di «materie», che sono rigide gabbie a maglie strette che non consentono ampio respiro.

L'Agenda ONU 2030 ha un approccio diverso e costringe ad un approccio normativo intersettoriale e trasversale, nel quale sono le **politiche pubbliche** ad essere al centro dell'attenzione e non le **materie**. (Es.: passare dalla materia edilizia residenziale pubblica alle politiche abitative pubbliche).

Praticabilità costituzionale del diverso approccio.

1. Il ruolo del legislatore e dell'amministrazione regionale nell'attuazione dell'Agenda ONU 2030

Altrettanto rilevante il ruolo della **Giunta e dell'amministrazione regionale** nel suo complesso nel perseguire gli obiettivi dell'Agenda.

Ciò in ragione degli ampi settori di amministrazione pubblica che la riforma Bassanini(1997-1999) ha regionalizzato, ancor prima della riforma del Titolo V (si pensi alle rilevanti competenze trasferite inerenti la qualità dell'aria o la tutela e gestione delle risorse idriche).

Programmazione e pianificazione non amministrazione attiva.

Status quo e prospettive: Rapporto Lombardia (2017).

2. Il riparto delle competenze Stato/Regioni, tra testo costituzionale e sua attuazione

Art. 117 Cost. riforma l'autonomia legislative delle Regioni in senso federalista:

- elenco materie sottoposte alla potestà esclusiva statale (co. 2)
- elenco materie di potestà concorrente (co. 3)
- elenco materie non comprese nei due elenchi precedenti = potestà residuale regionale (co. 4)

Art. 118 Cost. riforma autonomia amm.va: non più parallelismo funzioni ma sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Art. 119 Cost. riforma autonomia finanziaria

L'attuazione della riforma del Titolo V

- Nel 2001 si è perseverato nell'errore di ripartire le competenze legislative Stato/Regioni in base ad elenchi di materie conservando l'impostazione del 1948.
- Per attuare il Titolo V sarebbe stata necessaria una stagione di **accordi politici** (come avvenuto per la devolution in GB) e di processi di (leale) collaborazione; all'opposto, Stato e Regioni hanno dato vita ad una **stagione conflittuale** nel quale il Giudice di gara è stato la Corte costituzionale.

I limiti impliciti alla legislazione regionale

- La **trasversalità** di alcune competenze statali (concorrenza, ambiente, ordinamento civile e penale), unita all'uso discrezionale (da parte del giudice costituzionale) del **criterio di prevalenza** hanno portato ad una rilevante compromissione delle materie residuali
- A ciò aggiungasi l'**attrazione in sussidiarietà** (Corte cost. sent. 303 del 2003) che giustifica l'avocazione al centro di competenze amm.ve dai livelli più bassi al fine di tutelare esigenze unitarie

I limiti impliciti alla legislazione regionale

- Il legislatore regionale finisce per dettare norme unicamente di **diritto amministrativo** (disciplina dei procedimenti)
- Il legislatore regionale non dispone di competenze sul dimensionamento territoriale, sulla *governance* e sull'individuazione delle funzioni fondamentali degli **enti locali** infraregionali riconosciuti a livello costituzionale (comuni, città metropolitana e province)

3. SDGs e competenze regionali, tra legislazione e amministrazione

Obiettivo 1 – Sconfiggere la povertà

Competenze legislative nominate:

- assistenza e servizi sociali (residuale)
- istruzione e formazione professionale (residuale)
- edilizia residenziale pubblica (residuale ma limitata alla gestione del patrimonio immobiliare; restano inoltre i LEP)
- tutela della salute (concorrente)
- tutela del lavoro (concorrente)

Interventi di Regione Lombardia:

- Reddito di autonomia (dgr 4152 del 2015)
- L.r. 24 giugno 2014, n. 18 “Norme a tutela dei coniugi separati o divorziati, in condizione di disagio, in particolare con figli minori”

3. SDGs e competenze regionali, tra legislazione e amministrazione

Obiettivo 2 – Sconfiggere la fame

Competenze:

- agricoltura (intesa come disciplina amministrativa ovvero governo dell'agricoltura quale fenomeno economico; residuale)
- alimentazione (concorrente)
- gestione dei fondi europei (PAC)

Limiti: competenza concorrente UE (ex art. 39 TFUE finalizzata ad incrementare la produttività dell'agricoltura, ad assicurare un equo tenore di vita alla popolazione agricola ed a stabilizzare i mercati); regolamenti UE di varia natura (pesticidi, OGM); tutela concorrenza e ambiente (Stato)

3. SDGs e competenze regionali, tra legislazione e amministrazione

Obiettivo 2 – Sconfiggere la fame

Interventi di Regione Lombardia:

- Lr 35/2017 Disposizioni in materia di agricoltura sociale
- Lr 34/2015 Legge di riconoscimento, tutela e promozione del diritto al cibo
- PSR 2014-2020 (Il obiettivo generale: «sostenere la salvaguardia dell'ambiente, del territorio e del paesaggio attraverso la diffusione di pratiche agricole e forestali sostenibili e l'uso equilibrato delle risorse naturali»)

3. SDGs e competenze regionali, tra legislazione e amministrazione

Obiettivo 3 – Salute e benessere

Competenze:

- tutela della salute (intesa come disciplina dei profili organizzativi e gestionali del sistema sanitario regionale: concorrente)
- alimentazione (concorrente)
- gestione del Servizio sanitario regionale

Limiti: principi fondamentali della materia; LEP

Interventi di Regione Lombardia:

- Lr 23/2015 (che ha previsto l'integrazione tra i servizi sanitari e quelli socio-sanitari, dettando norme per una migliore assistenza di malati cronici, anziani e disabili) e d.g.r. attuative

3. SDGs e competenze regionali, tra legislazione e amministrazione

Obiettivo 4 - Istruzione di qualità

Competenze:

- istruzione (concorrente; ex d.lgs. 112 del 1998 comprende: programmazione rete scolastica, definizione calendario, contributi alle scuole non statali)
- istruzione e formazione professionale (residuale ma LEP e norme generali istruzione restringono i margini di intervento)
- diritto allo studio (residuale)

Interventi di Regione Lombardia:

- Lr 30 del 2015 («Qualità, innovazione ed internazionalizzazione nei sistemi di istruzione, formazione e lavoro in Lombardia»), necessità di considerare unitariamente istruzione professionale e lavoro

3. SDGs e competenze regionali, tra legislazione e amministrazione

Obiettivo 5 - Parità di genere

Competenze:

- art. 117 comma 7 Cost. («Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive»)
- art. 11 Statuto Lombardia

Interventi di Regione Lombardia:

- Lr 38/2017 (modifiche alla legge elettorale regionale)
- Lr 30/2016 (nomine e designazioni di competenza del Consiglio regionale e della Giunta regionale)
- Lr 11/2012 (misure a sostegno delle donne vittime di violenza) e Piano quadriennale regionale per le politiche di parità e di prevenzione e contrasto alla violenza sulle donne (2015-2018)

3. SDGs e competenze regionali, tra legislazione e amministrazione

Obiettivo 6 - Acqua pulita e servizi igienico sanitari

Competenze:

- tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (competenza esclusiva dello Stato)
- valorizzazione dei beni ambientali (competenza concorrente tra Stato e Regioni)
- Corte cost. n. 61 del 2009: le regioni possono elevare (nelle materie di loro competenza) gli standard di protezione ambientale

Interventi di Regione Lombardia:

- Programma di Tutela e Uso delle acque (DGR 6990 del 31/07/2017)
- Lr 4/2016 (difesa del suolo)

3. SDGs e competenze regionali, tra legislazione e amministrazione

Obiettivi 7 e 13 - Energia pulita e accessibile e Lotta contro il cambiamento climatico

Competenze:

- produzione e trasporto nazionale energia (concorrente; limiti gestione reti necessariamente nazionale)
- tutela dell'ambiente (interesse), valorizzazione beni ambientali (concorrente), governo territorio (concorrente)
- Corte cost. n. 61 del 2009: le regioni possono elevare (nelle materie di loro competenza) gli standard di protezione ambientale

Interventi di Regione Lombardia:

- Documento di Azione Regionale per l'Adattamento al Cambiamento Climatico (dgr n. 6018 del 19 dicembre 2016)
- PEAR (dgr n. 3706 del 12 giugno 2015)

3. SDGs e competenze regionali, tra legislazione e amministrazione

Obiettivo 8 – Lavoro dignitoso e crescita economica

Competenze:

- tutela del lavoro (concorrente; comprende: servizi per l'impiego e collocamento, ammortizzatori sociali, politiche per la promozione e incentivazione dell'occupazione)
- promozione e organizzazione di attività culturali (concorrente)
- commercio, industria e artigianato (residuali)
- turismo (residuale)

Interventi di Regione Lombardia:

- Dote lavoro
- Lr 27/2015 (turismo sostenibile)

3. SDGs e competenze regionali, tra legislazione e amministrazione

Obiettivo 9 – Imprese, innovazione e infrastrutture

Competenze:

- ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi (concorrente anche se per la Corte cost. è più un valore che una materia v. sent. 133/2006)
- grandi reti di trasporto e di navigazione (*rectius* pianificazione e realizzazione di reti di interesse regionale: concorrente)

Interventi di Regione Lombardia:

- Lr 29/2016 (ricerca e innovazione, infrastrutture digitali)
- Lr 26/2015 (manifattura 4.0)



3. SDGs e competenze regionali, tra legislazione e amministrazione

Obiettivo 10 - Ridurre le disuguaglianze

Competenze:

- assistenza sociale (residuale)
- programmazione e pianificazione dei servizi sociali regionali (residuale)

Interventi di Regione Lombardia:

- Programma attuativo della L. 112/2016 «Dopo di noi» (dgr X/6674 del 7 giugno 2017)
- Lr 15/2015 (assistenza e cura svolta dai familiari)
- Programma reddito di autonomia: esenzione super ticket, bonus famiglia, nidi gratis, voucher autonomia, progetto di inserimento lavorativo
- Piano azione regionale per le persone con disabilità (2010-2020)

3. SDGs e competenze regionali, tra legislazione e amministrazione

Obiettivo 11 - Città e comunità sostenibili

Competenze:

- governo del territorio (concorrente)
- edilizia residenziale pubblica (residuale limitatamente alla gestione del patrimonio immobiliare; restano inoltre i LEP)
- mobilità e trasporto pubblico regionale (residuale)
- qualità dell'aria (d.lgs. 155 del 2010 attribuisce alle regioni rilevanti competenze amm.ve per fronteggiare con piani e misure il superamento dei valori limite)

Interventi:

- Lr 16 del 2016 (servizi abitativi)
- Lr 4 del 2016 (difesa del suolo)
- Lr 31 del 2014 (consumo del suolo)
- PRIA dgr X/593 del 2013 (qualità dell'aria)

3. SDGs e competenze regionali, tra legislazione e amministrazione

Obiettivo 12 – Consumo e produzione responsabili

Competenze:

- alimentazione (concorrente)
- piano di tutela acque (amm.va ex d.lgs. 152/99)
- ciclo dei rifiuti (normative: adottare ex art. 3 d.lgs. 152/2006 forme di tutela giuridica dell'ambiente più restrittive di quelle statali; amm.ve quali la pianificazione delle attività di gestione dei rifiuti, in particolare del ciclo dei rifiuti speciali)
- bonifiche (competenze solo amm.ve)

Interventi:

- Lr 34/2015 (Legge di riconoscimento, tutela e promozione del diritto al cibo)
- Piano Regionale per la Gestione dei Rifiuti

3. SDGs e competenze regionali, tra legislazione e amministrazione

Obiettivo 15 – Vita sulla terra

Competenze:

- parchi regionali (residuale)
- caccia e pesca (residuale)
- tutela dell'ambiente (interesse), valorizzazione beni ambientali (concorrente)

Interventi:

- Lr 28/2016 (Riorganizzazione aree regionali protette)



3. SDGs e competenze regionali, tra legislazione e amministrazione

Obiettivo 16 - Pace, giustizia e istituzioni solide

Competenze:

- legislazione attuativa della legge anticorruzione 190/2012 (art. 1 co. 59, 60, 61) e del d.lgs. 33/2013 (trasparenza)
- attuazione dell'art. 8 Statuto Lombardia (partecipazione)

Interventi:

- Lr 17/2016 (regolamentazione lobby)
- Lr 5/2016 (Autorità regionale anticorruzione)
- Lr 17/2015 (Interventi regionali per la prevenzione e il contrasto della criminalità e per la promozione della cultura della legalità)

3. SDGs e competenze regionali, tra legislazione e amministrazione

Obiettivo 17 - Partnership per gli obiettivi

Competenze:

- potere estero regionale, stipula di accordi con Stati e intese con enti territoriali (art. 117, comma 9);
- rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni (art. 117, comma 5; competenza concorrente)

Interventi di Regione Lombardia:

- 47 progetti di cooperazione (2012-2016)
- Progetti di intervento umanitario (Emergenza Siria – Saving Children)



CRITICITÀ

- ✓ Vincoli alla potestà legislativa regionale
- ✓ Settorialità e frantumazione degli interventi

IMPLEMENTAZIONE

- ✓ Necessità di ripensare le modalità con cui legifera la Regione (dalle materie alle politiche)
- ✓ Necessità di raccordi e forme di coordinamento tra Stato e Regioni per raggiungimento obiettivi Agenda 2030

