

Parte prima - N. 8

Anno 53

17 marzo 2022

N. 69

DELIBERAZIONE DELLA CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA
7 MARZO 2022, N. 3

Decisione sull'ammissibilità della proposta di iniziativa popolare "Disposizioni per la riduzione dell'impronta ecologica e modifica della legge regionale 5 ottobre 2015, n. 16 (Disposizioni a sostegno dell'economia circolare, della riduzione della produzione dei rifiuti urbani, del riuso dei beni a fine vita, della raccolta differenziata e modifiche alla legge regionale 19 agosto 1996 n. 31 (Disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi)", ai sensi dell'art. 6 c. 1 della legge regionale n. 34/1999 e successive modificazioni 2

DELIBERAZIONE DELLA CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA
11 MARZO 2022, N. 4

Decisione sull'ammissibilità della proposta di iniziativa popolare "Principi per la tutela, il governo e la gestione pubblica delle acque e dei rifiuti e norme di organizzazione delle funzioni relative alla gestione dei servizi pubblici locali dell'ambiente. Abrogazione della legge regionale 23 dicembre 2011 (Norme di organizzazione territoriale delle funzioni relative ai servizi pubblici locali dell'ambiente)" 7

DELIBERAZIONE DELLA CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA
11 MARZO 2022, N. 5

Decisione sull'ammissibilità della proposta di iniziativa popolare "Norme per l'arresto del consumo di suolo e per il riuso dei suoli urbanizzati", ai sensi dell'art. 6, comma 1, della legge regionale n. 34/1999 s.m.i. 9

DELIBERAZIONE DELLA CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA
11 MARZO 2022, N. 6

Decisione sull'ammissibilità della proposta di iniziativa popolare "Norme per la transizione energetica ad energia rinnovabili, la riduzione dei consumi energetici, l'azzeramento delle emissioni climalteranti e l'autonomia energetica regionale e dei territori" ai sensi dell'art. 6 c. 1 della legge regionale n. 34/1999 e successive modificazioni 12

REGIONE EMILIA-ROMAGNA

DELIBERAZIONE DELLA CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA 7 MARZO 2022, N. 3

Decisione sull'ammissibilità della proposta di iniziativa popolare "Disposizioni per la riduzione dell'impronta ecologica e modifica della legge regionale 5 ottobre 2015, n. 16 (Disposizioni a sostegno dell'economia circolare, della riduzione della produzione dei rifiuti urbani, del riuso dei beni a fine vita, della raccolta differenziata e modifiche alla legge regionale 19 agosto 1996 n. 31 (Disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi)", ai sensi dell'art. 6 c. 1 della legge regionale n. 34/1999 e successive modificazioni.

LA CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA
RITENUTO IN FATTO

In data 20 gennaio 2022 con nota prot. 17/01/2022.0002512.I, 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'art. 5 della l.r. 22 novembre 1999 n. 34 ("Testo unico in materia di iniziativa popolare, referendum e istruttoria pubblica"), in merito alla proposta di legge di iniziativa popolare intitolata *Disposizioni per la riduzione dell'impronta ecologica e modifica della legge regionale 5 ottobre 2015, n. 16 (Disposizioni a sostegno dell'economia circolare, della riduzione della produzione dei rifiuti urbani, del riuso dei beni a fine vita, della raccolta differenziata e modifiche alla legge regionale 19 agosto 1996 n. 31 (Disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi)* depositata presso l'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea legislativa regionale in data 10 gennaio 2022 ai sensi dell'art. 5 comma 1 l.r. n. 34/1999.

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

La Consulta di garanzia statutaria nella seduta del 26 gennaio 2022, presenti i componenti avv. Filippo Addino, Prof.ssa Chiara Bologna, Prof. Avv. Tommaso Bonetti, Prof. Corrado Caruso, si è riunita per procedere alla designazione, tra i Consulenti, del relatore per la proposta di legge in oggetto ai sensi degli artt. 5, c. 1, lett. d) e 14 c. 2 del Regolamento della Consulta di garanzia statutaria (deliberazione della Consulta di garanzia statutaria 15 febbraio 2013, n. 9), individuando quale relatrice la Prof.ssa Chiara Bologna.

Successivamente, in data 3 febbraio 2022, la Consulta di garanzia statutaria si è riunita per avviare l'esame della proposta di legge di iniziativa popolare.

Nella stessa data del 3 febbraio si è svolta l'audizione degli incaricati di cui all'art. 5 c. 3 l.r. n. 34/1999, che, ai sensi dell'art. 6 c. 2 della medesima legge, hanno esercita-

to il diritto di intervenire alla prima riunione nella quale la Consulta inizia l'esame della proposta per essere ascoltata ed illustrare la proposta medesima prima che la Consulta adotti la sua decisione, interloquendo anche con il Consulente relatore.

In data 17 febbraio la Consulta si è riunita e ha discusso i singoli profili di inammissibilità del progetto *de quo*.

Il 7 marzo, dopo ampia discussione finale, udita la relatrice Chiara Bologna, la Consulta, ai sensi e con le conseguenze dell'art. 6 della l.r. n. 34/1999, ha assunto la seguente deliberazione.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Occorre in primo luogo segnalare la presenza di inesattezze nella redazione materiale del testo che richiedono alcuni chiarimenti al fine della appropriata interpretazione della decisione della Consulta:

- Nell'art. 3 della l. n. 16/2015 come modificato dal progetto sono presenti due commi con la numerazione 2 e due commi con la numerazione 3. Nella decisione finale essi vengono indicati rispettivamente, nell'ordine, ai fini della loro identificazione, come comma 2a e comma 2b. Lo stesso verrà fatto per i due commi indicati con il numero 3, che saranno identificati in ordine progressivo come comma 3a e comma 3b;

- Nell'art. 4 della l. n. 16/2015 come modificato dal progetto sono presenti due commi con la numerazione 5. Nella decisione finale essi vengono indicati rispettivamente, nell'ordine, ai fini della loro identificazione, come comma 5a e comma 5b.

2. In via preliminare si ricorda inoltre che il progetto di legge in esame interviene su una legge regionale vigente; tutte le disposizioni del progetto che siano meramente ripetitive di quelle già vigenti sono ovviamente ritenute ammissibili.

3. Facendo seguito a quanto previsto all'art. 2 comma 1 della legge regionale n. 34 del 1999, il testo del progetto è redatto in articoli ed è accompagnato da una relazione che illustra finalità e contenuto dello stesso.

Non si ravvisa inoltre la violazione dell'articolo 3, comma 2 della l. r. n. 34/1999 in quanto mancano più di sei mesi alla scadenza dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna.

4. In riferimento all'art. 6 comma 1 lett a), il quale richiede che la materia oggetto della proposta popolare sia di competenza regionale, occorre svolgere alcune riflessioni. Il testo proposto, ipotizzando più azioni volte alla "riduzione dell'impronta ecologica", modifica in senso espansivo la vigente legge regionale n. 16/2015, intervenendo anche sulla disciplina della gestione dei rifiuti, materia che, da costante giurisprudenza costituzionale, è ascrivibile alla "tutela dell'ambiente" (tra le più recenti: Corte cost. sentt. n. 227/2020, n. 289, n. 231, n. 142, n. 129 e n. 28/2019, n. 150 e n. 126/2018), in grado d'incidere anche sulle ulteriori competenze regionali coinvolte, quale, in particolare, la materia "governo del territorio". La disciplina statale – come

ricordato recentemente dalla Corte costituzionale- costituisce, dunque, in questa materia “anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di tutela uniforme, che s’imponesse sull’intero territorio nazionale e non consente deroghe su base regionale” (Corte cost. sent. n. 76/2021 nonché sentt. nn. 227/2020, n. 150/2018, n. 58/2015, n. 285/2013 e n. 314/2009). Alle Regioni e agli enti locali la stessa legislazione nazionale riserva, tuttavia, una serie di competenze a partire da quelle indicate negli artt. 196 ss. del dlgs. n. 152/2006 (*Testo unico in materia ambientale*), inclusa la possibilità per le Regioni, “tramite apposita legge”, “di indicare maggiori obiettivi di riciclo e recupero” (v. art. 205 c. 6, dlgs. n. 152/2006). La legge 27 dicembre 2017, n. 205 ha poi attribuito all’Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) funzioni di regolazione e controllo del ciclo dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati. È in questo complesso quadro normativo, nel quale si intrecciano competenze statali, regionali, provinciali, comunali, nonché quelle della citata Autorità di regolazione, che interviene la proposta in oggetto, evidenziando delle potenziali difficoltà di coordinamento con la disciplina nazionale, inclusi i recenti d.lgs. nn. 116 e 121 del 2020.

L’invasione delle competenze statali è evidente e confermata da specifiche decisioni della Corte costituzionale nel caso del c. 4 dell’art. 3 *ter* inserito nella legge n. 16/2015 dall’art. 4 della proposta di legge in esame, comma da ritenersi dunque inammissibile.

In base a tale disposizione, *Il piano regionale di gestione dei rifiuti deve prevedere la chiusura graduale degli inceneritori fino alla loro completa dismissione entro il 2030*. Su una questione analoga è intervenuta la Corte costituzionale con la sent. n. 154/2016 che ha dichiarato non conforme alla Costituzione una norma regionale che indicava tra gli obiettivi prioritari in materia di rifiuti “la progressiva eliminazione della presenza di inceneritori sul territorio della regione” e “la contestuale adozione di soluzioni tecnologiche e gestionali destinate esclusivamente alla riduzione, riciclo, recupero e valorizzazione dei rifiuti”, secondo tempi e modalità di dismissione da prevedersi nel PRGR (Piano regionale di gestione dei rifiuti). Tale disposizione è stata dichiarata costituzionalmente illegittima, come ricordato dalla Corte stessa nella più recente sent. n. 231/2019, poiché, pur non ponendo un divieto immediato di localizzazione degli inceneritori, specificava il proposito di eliminare gli stessi dal territorio regionale, secondo modi e tempi da individuare nel PRGR. Il che si poneva in contrasto con la legislazione statale in materia, che all’art. 35 del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, qualifica gli impianti di incenerimento come «infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale», su cui dunque non può incidere in senso del tutto ostativo la legislazione regionale.

È altresì in contrasto con una consolidata giurisprudenza costituzionale il comma 8 dell’art. 3 della legge n. 16/2015 come modificato dal progetto in esame. Tale norma prevede che le restrizioni ai conferimenti in discarica

indicate nel precedente comma 7 *non si applicano alle frazioni prodotte nel territorio regionale per il cui trattamento non esistono impianti situati sul territorio regionale*, distinguendo in senso sfavorevole le frazioni prodotte fuori dal territorio regionale e ponendosi in contrasto con la giurisprudenza costituzionale che ha sistematicamente censurato i tentativi delle Regioni di limitare l’ingresso o la circolazione nel proprio territorio di rifiuti speciali extra-regionali (v. ad es. sentt. nn. 62/2005; 247/2006; 64 del 2007; 10/2009; 244/2011; 227/2020; 76/2021), sia per violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell’ambiente, sia per violazione dell’art. 120 c. 1 Cost., nella parte in cui prevede che le Regioni non possano adottare «provvedimenti che ostacolano in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose».

Risulta inoltre in contrasto con il Testo unico in materia ambientale e dunque eccedente le competenze legislative regionali in materia la seguente frase contenuta nel comma 12 dell’art. 3 l. reg. 16/2015 come modificato dall’art. 3 del progetto in esame: *A seguito dei risultati delle gare per il conferimento delle diverse frazioni compete ai Comuni scegliere l’impianto sulla base del criterio di prossimità, di minor costo compreso quello di trasferimento e delle caratteristiche impiantistiche riferibili al miglior risultato di trattamento finalizzato all’economia circolare*. Il periodo sembra infatti attribuire ai Comuni un potere in deroga alle funzioni svolte dall’Autorità d’ambito cui i Comuni stessi devono obbligatoriamente aderire (v. art. 3 bis d.l. 138/2011 e artt. 200 ss. dlgs. n. 152/2006).

Eccede altresì le competenze regionali, risultando pertanto inammissibile il comma 14 dell’art. 3 l. reg. 16/2015 come modificato dall’art. 3 del progetto in esame, che, derogando alla disciplina nazionale e comunitaria in materia di affidamento di servizi pubblici locali a rilevanza economica, prevede che: *Sono esclusi dal meccanismo di gara di cui al comma 10 solo le raccolte differenziate dei Comuni con gestione del servizio in house qualora tali frazioni siano trattate in impianti del proprio gestore e ad un costo non superiore al costo medio regionale*.

Parimenti eccedente le competenze regionali è l’ultima parte del comma 1 dell’art. 6 della l. reg. 16/2015 come modificato dall’art. 7 del progetto in esame (*I Comuni di ogni bacino possono individuare forme di gestione pubbliche e i tempi di attivazione*) che affida ai Comuni piena discrezionalità sulle forme di gestione pubblica senza alcun rinvio alla esistente e prevalente normativa europea vigente in materia.

Risulta in contrasto testuale con l’art. 214 c. 7 bis del dlgs. n. 152 del 2006, e dunque eccedente le competenze regionali in materia, il comma 5 dell’art. 3 bis introdotto dall’art. 4 del progetto in esame che affida alla Regione il compito di prevedere procedure semplificate, quali quelle disciplinate nella suddetta disposizione del Testo unico in materia ambientale, per tonnellaggi e tipologie di rifiuti biodegradabili diversi (e più ampi) rispetto a quelli indicati dal legislatore nazionale.

Analogamente è inammissibile la seguente frase contenuta nel comma 10 dell'art. 3 bis introdotto dall'art. 4 del progetto in esame: *L'operazione può iniziare con semplice comunicazione agli enti competenti in autorizzazione ambientale*. Anche in questo caso, infatti, la disposizione pare prevedere una deroga alle procedure semplificate e i relativi presupposti di applicazione disciplinati negli artt. 214 ss. del dlgs. n. 152/2006.

5. Il progetto non sembra invece violare il più generale requisito richiesto alla lett. b), comma 1 dell'art. 6 della l. r. n. 34/1999 circa la conformità della proposta alle norme della Costituzione. La tutela della salute e dell'ambiente, infatti, sono principi costituzionali contenuti rispettivamente nell'art. 32 e nell'art. 9 Cost. (oggetto quest'ultimo peraltro, insieme all'art. 41, della legge di revisione costituzionale n. 1/2022 che ha introdotto esplicitamente la tutela dell'ambiente tra i compiti della Repubblica e i limiti all'iniziativa economica privata).

6. Così come richiesto dall'art. 6 c. 1 lett. b) della l. r. n. 34/1999 (nonché dall'art. 18 c. 4 Statuto), il testo all'esame non si propone di modificare lo Statuto della Regione Emilia-Romagna, risultando complessivamente coerente con il dettato dell'art. 3 relativo alle *Politiche ambientali* dello Statuto medesimo, il quale prevede che:

La Regione, al fine di assicurare le migliori condizioni di vita, la salute delle persone e la tutela dell'ecosistema, anche alle generazioni future, promuove:

a) la qualità ambientale, la tutela delle specie e della biodiversità, degli habitat, delle risorse naturali; la cura del patrimonio culturale e paesaggistico;

b) la conservazione e la salubrità delle risorse primarie, prime fra tutte l'aria e l'acqua, attraverso la tutela del loro carattere pubblico e politiche di settore improntate a risparmio, recupero e riutilizzo;

c) la riduzione e il riciclaggio dei rifiuti, il contenimento dei rumori e delle emissioni inquinanti, in applicazione del principio di precauzione, dei protocolli internazionali e delle direttive europee;

d) la ricerca e l'uso di risorse energetiche pulite e rinnovabili; (omissis)

e) la sicurezza e l'educazione alimentare;

f) l'integrazione delle tematiche ambientali nelle politiche di governo;

g) la valutazione dei costi e dei benefici dell'attività umana sull'ambiente e sul territorio, al fine di commisurare lo sviluppo alla capacità di carico dell'ambiente; (omissis)

h) regole e politiche positive per un mercato coerente con uno sviluppo sostenibile tramite adeguate politiche di incentivi e disincentivi. (omissis)

Ciò nonostante, all'interno dell'art. 5 del progetto di legge popolare (*Sostituzione dell'art. 4 della legge regionale n. 16 del 2015*), non è ammissibile nel primo capoverso del comma 10 del novellato articolo 4, la lettera *f)* che, riservando alla CTI (Commissione tecnica indipendente)

proposte di modifica alla presente legge e al PRGR laddove non risultassero idonei a raggiungere gli obiettivi indicati e prevedendo peraltro nel secondo capoverso, che decisioni diverse rispetto alle indicazioni della CTI vanno motivate, in particolare attraverso precise risultanze tecniche, viola l'art. 50 Statuto che disciplina il potere di iniziativa legislativa nonché, in relazione al procedimento di adozione del PRGR, l'art. 199 del dlgs. n. 152/2006 (il cui significato è stato chiarito nella sentenza della Corte cost. n. 28/2019, nella quale anche l'art. 199 del dlgs. n. 152/2006 è esplicitamente considerato riconducibile alla materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», di competenza esclusiva dello Stato).

7. La proposta di legge in oggetto contiene una serie di disposizioni che possono essere qualificate come “leggi di bilancio” e “leggi tributarie” indicate quale causa di inammissibilità della proposta popolare sia negli artt. 3 e 6 della l. reg. n. 34/1999, sia nell'art. 18 c. 4 dello Statuto.

In riferimento al primo 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” (v. Consulta di garanzia statutaria, decisione n. 5/2011, punto 2 in diritto). Vi è dunque una distinzione tra “leggi di bilancio” e “leggi di spesa”: “le prime sono disposizioni di ordine generale che incidono sulla struttura del bilancio regionale, per le quali ai sensi dell'articolo 3 della legge regionale n. 34/1999 non è ammessa la formulazione di proposte di iniziativa popolare; le seconde, invece, sono quelle che prevedono un'allocazione diversa delle risorse previste nel bilancio, ammissibili purché vi siano gli elementi per determinare l'onere finanziario, ai sensi dell'articolo 2, comma 2 della legge regionale n. 34/1999” (Consulta di garanzia statutaria, decisione n. 4/2012, punto 2.1 in diritto). Sulla base di questi presupposti questa Consulta ha dichiarato già in passato inammissibili le disposizioni contenute in proposte di legge popolare che istituivano fondi (v. decisioni nn. 5/2011 e 4/2012). Analogamente, nel progetto in esame devono ritenersi inammissibili i commi 2, 3, 4, 5a, 5b, 6, 7, 8 dell'art. 4 della l. reg. 16/2015, così come modificato dall'art. 5 del progetto di legge in esame, che istituiscono e disciplinano due fondi, il FIC (Fondo incentivazione Comuni) e il FII (Fondo incentivazione imprese).

Risultano inammissibili conseguentemente anche le disposizioni, o parte di esse, che a tali fondi facciano riferimento o che siano correlate alla loro disciplina, e dunque:

- l'ultima frase del comma 3a dell'art. 3, sostitutivo del vigente art. 3 l. reg. n. 16/2015: *La non ottemperanza di tale norma comporta l'esclusione dai Fondi incentivanti di cui all'articolo 4.*

-le seguenti parole del comma 7 dell'art. 3, sostitutivo del vigente art. 3 l. reg. n. 16/2015: *che andranno ad alimentare i fondi incentivanti di cui all'articolo 4;*

- le seguenti parole del comma 9 dell'art. 3, sostitutivo del vigente art. 3 l. reg. n. 16/2015: *compreso quanto previsto dal comma 3 dell'articolo 4;*

- la seguente frase del comma 19 dell'art. 3, sostitutivo del vigente art. 3 l. reg. n. 16/2015: *Tutti i costi di acquisto e lavaggio dei prodotti assorbenti per l'igiene lavabili e riutilizzabili sono a carico del fondo incentivante dei comuni di cui all'art 4;*

- le seguenti parole del comma 20 dell'art. 3, sostitutivo del vigente art. 3 l. reg. n. 16/2015: *anche coi fondi di cui all'art. 4*

- le seguenti parole del comma 2 dell'art. 3 ter l. reg. n. 16/2015 introdotto dall'art. 4 del progetto in esame: *il prelievo di cui all'art. 4 comma 3*

- le lettere a), c), d), e) del comma 10 dell'art. 4 l. reg. n. 16/2015 come modificato dall'art. 5 del progetto in esame;

- il comma 11 dell'art. 4 l. reg. n. 16/2015 come modificato dall'art. 5 del progetto in esame;

- le seguenti parole del comma 12 dell'art. 4 l. reg. n. 16/2015 come modificato dall'art. 5 del progetto in esame: *i cui proventi confluiscono in egual misura nel FIC e nel FIL*

- le seguenti parole all'interno del comma 14 dell'art. 4 l. reg. n. 16/2015 come modificato dall'art. 5 del progetto in esame: *così come definito al comma 7, lett. b), numero 2*

- le seguenti parole all'interno del comma 3 dell'art. 6 l. reg. n. 16/2015 come modificato dall'art. 7 del progetto in esame: *il cui gettito va a confluire nel FIC.*

- la lettera b) del comma 1 dell'art. 8 l. reg. n. 16/2015 come modificato dall'art. 8 del progetto in esame (*sul funzionamento dei Fondi, i destinatari dei relativi contributi alla luce della verifica annuale prevista dall'articolo 4*)

8. 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).

Nel progetto in esame sono presenti vari riferimenti alla tariffazione puntuale senza che nelle disposizioni sia chiaro se i riferimenti siano riconducibili alla definizione della parte variabile della TARI o alla possibilità esistente in capo ai Comuni di realizzare sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico applicando, in luogo della TARI, che ha natura tributaria, una tariffa, secondo le parole del legislatore nazionale, "avente natura corrispettiva" (v. art. 1, comma 668, della legge n. 147 del 2013). Nel primo caso le norme non possono sicuramente considerarsi ammissibili (v. in questo senso la decisione di questa Consulta n. 4/2012, punto n. 2.2 in diritto), intervenendo sulla definizione di un tributo, la TARI appunto (come disciplinata dagli artt. 639 ss. l. n. 147/2013 e dal d.P.R. n. 158/1999); nel secondo caso potrebbero essere ipoteticamente ammissibili (sebbene la natura tributaria o meno della tariffa di cui all'art. 1, c. 668 l. n. 147/2013

sia ancora discussa).

Nel progetto in esame, tuttavia, tale distinzione non è in alcun modo esplicitata e, vicino a norme che paiono riferirsi più chiaramente alla definizione della parte variabile della TARI, ve ne sono altre più dubbie nelle quali non è chiaro l'eventuale riferimento alla sola tariffa avente natura corrispettiva di cui all'art. 1, comma 668, della legge n. 147 del 2013): tutte queste disposizioni devono pertanto essere dichiarate inammissibili.

Sono dunque per questa ragione non ammissibili:

- la seguente parte del comma 19 dell'art. 3 della l. r. n. 16/2015 come modificato dal progetto: *È fatto divieto ai Comuni di applicare sconti nella tariffa puntuale legata all'utilizzo di prodotti assorbenti per l'igiene monouso tale da rendere tale uso economicamente vantaggioso rispetto ai prodotti lavabili e riutilizzabili. Entro 6 mesi dall'approvazione della presente legge apposita commissione istituita dalla regione stabilirà lo sconto massimo sulla base della comparazione dei costi;*

- il comma 21 dell'art. 3 della l. r. n. 16/2015 come modificato dal progetto ad eccezione della seguente frase che è ammissibile: *Entro il 31/12/2023 è fatto obbligo di attivare la raccolta separata dei prodotti assorbenti per l'igiene in tutti i Comuni della Regione;*

- la seconda parte del comma 8 dell'art. 3 bis introdotto dall'art. 4 del progetto di legge (*ovvero applicare la tariffa puntuale sull'organico prelevato da queste utenze. Agli utenti che praticano l'autocompostaggio e il compostaggio di comunità, viene attribuito uno sconto sulla parte variabile della tariffa;*)

- i commi 4, 5, 6 dell'art. 5 della legge n. 16/2015 come sostituito dall'art. 6 del progetto in esame;

- la seguente parte del comma 9 dell'art. 5 della legge n. 16/2015 come sostituito dall'art. 6 del progetto in esame: *La struttura tecnica ATERSIR assieme al CTI sulla base delle linee guida nazionali e sulla base di quanto previsto nei commi 3 e 5, predisporre le linee guida per l'applicazione della tariffa puntuale differenziata per utenze domestiche ed utenze non domestiche, basata sul criterio principale di minimizzazione della produzione dei rifiuti ed in particolare sulla minimizzazione dei rifiuti non inviati riciclati, sentiti i Consigli d'Ambito e di concerto con la Commissione assembleare competente in materia di ambiente, la Giunta Regionale vara le linee guida, predisporre e determina le tempistiche della sua applicazione, la data di piena applicazione della tariffazione puntuale per tutti i Comuni al 1 gennaio 2023 (la norma si segnala anche per la scarsa chiarezza non essendo comprensibile chi predisponga le linee guida, se Atersir insieme alla CTI o la Giunta).*

Risulta infine inammissibile perché interviene in materia tributaria l'art. 12 del progetto che abroga l'art. 11 della vigente l. reg. n. 16/2015 relativo all'applicabilità della disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi.

9. Per quanto concerne infine il limite di ammissibilità

di cui all'art. 2 c. 2 l. reg. 34/1999, ossia quello in base al quale *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*, occorre ricordare che questa Consulta ha sempre interpretato tale requisito in maniera non stringente alla luce del dato testuale che, come rilevato dalla Consulta stessa sin dalla decisione n.2/2009, non impone che il progetto di legge indichi *l'onere finanziario* ma più genericamente *gli elementi necessari per la determinazione del relativo onere finanziario* (finanche nella sola relazione di accompagnamento) "affinché successivamente gli esperti dei bilanci basandosi su questi elementi possano determinare l'onere finanziario; questi elementi poi non sempre debbono essere tali da permettere di quantificare da subito, basandosi soltanto su di essi, gli oneri finanziari che il progetto, una volta approvato ed applicato, comporterà, ma debbono indicare i criteri secondo i quali successivamente, in base ad analisi, potranno essere quantificati gli oneri finanziari" (decisione n.2/2009, punto 7 in diritto e analogamente decisione n. 11/2013, punto 4 in diritto).

Nonostante tale interpretazione, appare particolarmente problematica la seconda parte del comma 20 dell'art. 3 l. reg. 16/2015, come modificato dall'art. 3 del progetto in esame. Tale disposizione prevede che *Qualora entro il 31/12/2022 non sia pervenuta alla Regione alcuna proposta di costruzione impiantistica per tale scopo, la Regione stessa, individua una o più aziende pubbliche col compito di realizzare entro 2 anni impianti per una potenzialità basata sul fabbisogno rilevato*. Il testo, non chiarissimo, fa riferimento alla realizzazione di impianti, realizzazione che non sembra escludere, stando al dettato letterale, un potenziale (e oneroso) coinvolgimento finanziario della Regione rispetto al quale non vi è alcuna determinazione. La disposizione è pertanto inammissibile.

P.Q.M.

LA CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

1. dichiara ammissibili gli art. 1 e 2 del progetto in esame;

2. dell'art. 3, sostitutivo (e in parte meramente riproduttivo) del vigente art. 3 l. reg. n. 16/2015, dichiara:

ammissibili i commi 1, 2a, 2b, 4, 5, 6, 10, 11, 13, 15, 16, 17, 18;

ammissibile il comma 3a tranne l'ultima proposizione: *La non ottemperanza di tale norma comporta l'esclusione dai Fondi incentivanti di cui all'articolo 4*.

ammissibile il comma 3b tranne l'ultimo capoverso: *La non ottemperanza di tale norma comporta l'esclusione dai Fondi incentivanti di cui all'articolo 4*.

ammissibile il comma 7 tranne le parole: *che andranno ad alimentare i fondi incentivanti di cui all'articolo 4*;

inammissibile il comma 8;

ammissibile il comma 9 tranne le parole: *compreso*

quanto previsto dal comma 3 dell'articolo 4;

ammissibile il comma 12 tranne il secondo periodo (*A seguito dei risultati delle gare per il conferimento delle diverse frazioni compete ai Comuni scegliere l'impianto sulla base del criterio di prossimità, di minor costo compreso quello di trasferimento e delle caratteristiche impiantistiche riferibili al miglior risultato di trattamento finalizzato all'economia circolare*).

inammissibile il comma 14;

ammissibile del comma 19 solo la seguente frase: *Nelle strutture pubbliche delle Case di Residenza per Anziani (CRA), dei Centri Diurni per anziani e dei Nidi d'Infanzia è fortemente incentivato l'uso di prodotti assorbenti per l'igiene lavabili e riutilizzabili*.

ammissibile il comma 20 solo in questa parte: *La Regione promuove e incentiva gli impianti di riciclaggio dei prodotti assorbenti per l'igiene*;

ammissibile il comma 21 solo in questa parte: *Entro il 31/12/2023 è fatto obbligo di attivare la raccolta separata dei prodotti assorbenti per l'igiene in tutti i Comuni della Regione*;

3. dell'art. 3 bis della l. 16/2015, introdotto dall'art. 4 del progetto in esame dichiara:

ammissibili i commi: 1, 2, 3, 4, 6, 7, 9, 11

non ammissibile il comma 5

ammissibile il comma 8 tranne le parole: *ovvero applicare la tariffa puntuale sull'organico prelevato da queste utenze. Agli utenti che praticano l'autocompostaggio e il compostaggio di comunità, viene attribuito uno sconto sulla parte variabile della tariffa*.

ammissibile il comma 10 tranne le seguenti parole: *L'operazione può iniziare con semplice comunicazione agli enti competenti in autorizzazione ambientale*.

4. dell'art. 3 ter della l. 16/2015, introdotto dall'art. 4 del progetto in esame dichiara:

ammissibili i commi 1, 3, 5

ammissibile il comma 2 tranne le parole: *il prelievo di cui all'art. 4 comma 3*

inammissibile il comma 4;

5. dell'art. 4 della l. reg. n. 16/2015, come modificato dall'art. 5 del progetto in esame dichiara:

ammissibili i commi 1, 9, 13, 15

inammissibili i commi 2, 3, 4, 5a, 5b, 6, 7, 8, 11

ammissibile il comma 10 ad esclusione delle lettere a), c.), d), e), f).

ammissibile il comma 12 tranne le parole: *i cui proventi confluiscono in egual misura nel FIC e nel FIL*

ammissibile il comma 14 tranne le parole: *così come definito al comma 7, lett. b), numero 2*

6. dell'art. 5 della l. reg. n. 16/2015, come modificato dall'art. 6 del progetto in esame dichiara:

ammissibili i commi 1, 2, 3, 7, 8,

inammissibili i commi 4,5,6,

ammissibile il comma 9 tranne la seguente parte: *La struttura tecnica ATERSIR assieme al CTI sulla base delle linee guida nazionali e sulla base di quanto previsto nei commi 3 e 5, predisporre le linee guida per l'applicazione della tariffa puntuale differenziata per utenze domestiche ed utenze non domestiche, basata sul criterio principale di minimizzazione della produzione dei rifiuti ed in particolare sulla minimizzazione dei rifiuti non inviati riciclati, sentiti i Consigli d'Ambito e di concerto con la Commissione assembleare competente in materia di ambiente, la Giunta regionale vara le linee guida, predisporre e determina le tempistiche della sua applicazione, la data di piena applicazione della tariffazione puntuale per tutti i Comuni al 1 gennaio 2023*

7. dell'art. 6 della l. reg. n. 16/2015, come modificato dall'art. 7 del progetto in esame dichiara:

ammissibili i commi: 2, 4, 5

ammissibile il comma 1 tranne le parole: *I Comuni di ogni bacino possono individuare forme di gestione pubbliche e i tempi di attivazione.*

ammissibile il comma 3 tranne le parole: *il cui gettito va a confluire nel FIC.*

8. dichiara ammissibile l'art. 8 della l. reg. n. 16/2015, come modificato dall'art. 8 del progetto ad eccezione della lettera b) contenuta nel comma 1

9. dichiara ammissibile l'art. 9 della l. reg. n. 16/2015, come modificato dall'art. 9 del progetto

10. dichiara ammissibile l'art. 10 della l. reg. n. 16/2015, come modificato dall'art. 10 del progetto

11. dichiara ammissibile l'art. 11 del progetto

12. dichiara non ammissibile l'art. 12 del progetto.

REGIONE EMILIA-ROMAGNA

DELIBERAZIONE DELLA CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA 11 MARZO 2022, N. 4

Decisione sull'ammissibilità della proposta di iniziativa popolare "Principi per la tutela, il governo e la gestione pubblica delle acque e dei rifiuti e norme di organizzazione delle funzioni relative alla gestione dei servizi pubblici locali dell'ambiente. Abrogazione della legge regionale 23 dicembre 2011 (Norme di organizzazione territoriale delle funzioni relative ai servizi pubblici locali dell'ambiente)".

LA CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA RITENUTO IN FATTO

In data 20 gennaio 2022 la Consulta di Garanzia Statutaria, nella persona della Presidente, Prof.ssa Chiara Bologna, riceveva, da parte della Responsabile del procedimento, dott.ssa Giuseppina Rositano, comunicazione con la quale veniva dichiarata conclusa, con esito positivo, la verifica dei requisiti di cui al comma 6 dell'art. 5 della l. r. 22 novembre 1999, n. 34 ("Testo unico in materia di iniziativa popolare, referendum e istruttoria pubblica"), in merito alla proposta di legge di iniziativa popolare intitolata "*Principi per la tutela, il governo e la gestione pubblica delle acque e dei rifiuti e norme di organizzazione delle funzioni relative alla gestione dei servizi pubblici locali dell'ambiente. Abrogazione della legge regionale 23 dicembre 2011 (Norme di organizzazione territoriale delle funzioni relative ai servizi pubblici locali dell'ambiente)*".

Il procedimento amministrativo iniziava in data 10 gennaio 2022, allorquando la Proposta veniva depositata, unitamente ad altre tre differenti Proposte, presso l'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea Legislativa Regionale; indi, si provvedeva agli adempimenti previsti dall'art. 5, comma 1, l. r. n. 34/1999.

Successivamente, in data 26 gennaio 2022, la Consul-

ta di garanzia statutaria si riuniva, presente la Presidente Prof.ssa Chiara Bologna, il Vice Presidente Prof. Corrado Caruso, i consultori Avv. Filippo Addino e Prof. Avv. Tommaso Bonetti.

In osservanza dell'art. 14, comma 2, del Regolamento della Consulta di Garanzia Statutaria, il Consultore avv. Filippo Addino veniva designato relatore del progetto di legge sopra descritto.

In tale occasione, il confronto tra i Consultori era prevalentemente di metodo, al fine di un approccio univoco dei singoli relatori alle questioni poste al loro esame.

In data 3 febbraio 2022, la Consulta di garanzia statutaria, a mezzo dei propri membri, riceveva i soggetti Incaricati dei Progetti di legge popolare. Nel corso della audizione, gli Incaricati sottolineavano che l'iniziativa ha la finalità di salvaguardia del patrimonio ambientale ed in particolare, mira alla "ripubblicizzazione" dei servizi pubblici locali dell'ambiente, in ossequio al principio di prossimità e di sussidiarietà. Viene chiesta, altresì, la abrogazione della Legge regionale 23/2011.

In seguito alla richiesta di chiarimenti da parte del Relatore assegnatario, l'incaricato esplicitava che l'art. 11 - (Fondo regionale di solidarietà internazionale) ha solo "un valore simbolico".

In data 24 febbraio la Consulta di garanzia statutaria avviava la discussione relativa al progetto in esame.

Il 7 marzo, udito il relatore Filippo Addino, veniva svolta approfondita discussione sul progetto di legge.

L'11 marzo la Consulta, dopo discussione finale, ai sensi e con le conseguenze dell'art. 6 della l.r. n. 34/1999, ha assunto la seguente deliberazione.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. La iniziativa Popolare delle Leggi è prevista dalla Legge Regionale 22 novembre 1999, n. 34, *Testo unico in materia di iniziativa popolare, referendum e istruttoria pubblica*, (modificato titolo da art. 32 L. R. 27 maggio 2008, n. 8).

In particolare, l'art. 6 (sostituito da art. 4 l. r. 27 maggio 2008, n. 8) regola l' "Esame di ammissibilità della proposta" a cura della Consulta di Garanzia Statutaria.

2. Il Progetto di legge in esame è conforme alle indicazioni dell'art. 2, comma 1, della legge citata.

Ai sensi dell'art. 3 della l. r. n. 34/1999 la Proposta non contiene revisioni dello Statuto; si dà atto altresì che il deposito del testo rispetti i termini temporali previsti dal 2 comma dell'articolo 3.

3. Nel merito dell'analisi della Proposta occorre premettere che la medesima, vertendo in materia di gestione pubblica delle acque e dei rifiuti e di norme di organizzazione delle funzioni relative alla gestione dei servizi pubblici locali dell'ambiente, tutte materie non riconducibili alla competenza regionale, pone problemi di raccordo con la normativa statale, a propria volta influenzata dal diritto comunitario attuato con il D. Lgs. n. 152 del 3 aprile 2006 (Testo unico in materia ambientale), parte III e parte IV (in particolare artt. 141 ss.)

Ai sensi dell'art. 117, lettera s) della Costituzione nella formulazione successiva alla riforma del Titolo V, la tutela dell'ambiente è materia di competenza esclusiva statale.

Ciò detto le Regioni, in base all'art. 142 comma 2 del Testo unico in materia ambientale, "esercitano le funzioni e i compiti ad esse spettanti nel quadro delle competenze costituzionalmente determinate e nel rispetto delle attribuzioni statali" ed "in particolare provvedono a disciplinare il governo del rispettivo territorio"

La materia della gestione dei rifiuti è invece disciplinata dalla parte IV del d.lgs.n. 152/2006, che accentua fortemente i compiti attribuiti allo Stato e, in particolare, del Ministero dell'ambiente.

Alle Regioni sono attribuite fondamentali competenze in materia di pianificazione (art. 196 – 199 T.U. citato) in adempimento dell'obbligo comunitario all'adozione dello strumento pianificatorio in materia di gestione dei rifiuti.

Il quadro delle competenze nelle materie in esame è pertanto complesso ed articolato, così come di fatto è la gestione in concreto dei servizi pubblici dell'ambiente.

4. Analizzando nel dettaglio l'articolato del progetto di legge in esame si rileva, con riferimento all'articolo 2, comma 1, lettera e) il conflitto con l'art. 822 c.c. primo comma ove si indicano le acque quali appartenenti al *demanio pubblico* (e non di mera *proprietà pubblica*): ciò detto, vertendo nell'ambito dell'ordinamento civile (nonché in materia di tutela dell'ambiente), la materia è di competenza statale ai sensi dell'art. 117 comma 2 Costituzione. Alla luce dell'art. 6 comma 1 lettera a) della citata l. r. 22 novembre 1999, n. 34, la lettera e) del primo comma dell'art. 2 del progetto in esame è pertanto inammissibile.

5. Il comma 3 dell'art. 4 è inammissibile poiché riferendosi a modifiche dei *confini amministrativi provinciali* sembra disciplinare la delimitazione dei territori di ciascuna provincia, eccedendo le competenze regionali.

6. Nell'art. 5 il secondo comma, ultimo periodo va considerato inammissibile in relazione alle parole "...ed eventuali decisioni sono valide solo se ratificate da ciascun ambito", in quanto in violazione degli artt. 147 e ss. del citato T.U., attribuendo ad un organo consultivo un potere decisorio non previsto.

Nelle lettere m) e n) del comma 3 dell'art. 5 viene disciplinato un potere sostitutivo atipico. Interventi sostitutivi diversi da quelli disciplinati dall'art. 120 Cost. sono ammissibili purché vengano rispettate le condizioni e i limiti posti dalla medesima disposizione costituzionale. Oltre ad essere previsto e disciplinato dalla legge, il potere sostitutivo deve essere esercitato nell'ambito di congrue garanzie procedurali che rispettino il principio di leale collaborazione (Corte cost., sentt. n. 171 del 2015, n. 227, n. 173, n. 172 e n. 43 del 2004; nello stesso senso, da ultimo, sentenza n. 217 del 2020). In tal senso, l'ente sostituito deve comunque essere messo in grado di evitare la sostituzione «attraverso l'autonomo adempimento», e comunque di interloquire nello stesso procedimento (Corte cost., sent. n. 172 del 2004) attraverso adeguate forme di informazione e raccordo (Corte cost., sent. n. 217 del 2020).

La normativa in oggetto, non prevedendo alcuna forma di coinvolgimento dell'ente gestore sostituito, va dunque dichiarata inammissibile per violazione del principio costituzionale della leale collaborazione.

7. L'art. 6 c. 2 è inammissibile in quanto la formulazione non chiara della disposizione ("Il personale amministrativo... avviene tramite...") impedisce il suo esame di ammissibilità con particolare riferimento al requisito di cui alla l. r. 34/1999, art. 2 c. 2.

8. Con riferimento all'art. 7 non è ammissibile il comma 1 che, eccedendo le competenze regionali, affida la predisposizione del bilancio idrico agli ATO, in contrasto con l'art. 145 del dlgs.n. 152/2006 che lo affida invece alle Autorità di bacino (di cui all'art. 63 del T.U. Ambiente).

Eccede altresì le competenze regionali il comma 2 dell'art. 7 che individua i criteri cui si devono ispirare i bilanci idrici di bacino: essi devono invece ispirarsi ai principi di cui all'art. 144 T.U. Ambiente (in questo senso testualmente art. 145 c. 1 dlgs. n. 152/2006).

La seconda parte del comma 8 del medesimo articolo 7 (*In tali casi non è dovuta la corresponsione di alcun indennizzo da parte della pubblica amministrazione fatta salva la relativa riduzione del canone demaniale di concessione*) è inammissibile in quanto non è intellegibile il contenuto normativo prevedendo apparentemente una revoca della concessione e contestualmente la riduzione del relativo canone che sembra dunque da corrispondere (seppur diminuito) a fronte del venir meno del titolo concessorio. Non è possibile, pertanto, una verifica di ammissibilità della disposizione da parte di questa Consulta.

9. Con riferimento all'art. 8, il terzo comma è in contrasto con l'articolo 3 bis, comma 1 bis D. Leg. 138/2011 che prevede la partecipazione obbligatoria degli enti locali

agli Enti di Governo degli ATO ed è dunque inammissibile per violazione dell'art. 6 c. 1 lett. a l. r. n. 34/1999.

Il comma 4 dell'art. 8 esula dalle competenze regionali, in quanto contrasta con la disciplina nazionale prevedendo la dismissione di tutti gli impianti di smaltimento delle frazioni indifferenziate dei rifiuti urbani e speciali assimilati, ponendosi in contrasto con i criteri di autosufficienza e di prossimità di cui all'artt. 182 bis e 199 T.U. (sull'estensione di questo principio anche ai rifiuti speciali v. Cons. St. Sez. VI, 1.7.2021, n. 5025) nonché con l'art. 35 del d.l. n. 133 del 2014 che qualifica gli impianti di incenerimento come «infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale» (vedi la decisione di questa Consulta n. 3/2022).

Il comma 6 dell'art. 8 è in violazione dell'art. 200 comma 1 lett. a T.U. Ambiente e dunque eccede le competenze regionali, risultando inammissibile ai sensi dell'art. 6, comma 1 lettera a della Legge Regionale 22 novembre 1999, n. 34.

10. È inammissibile l'art. 9 in quanto si prevede espressamente la istituzione di due fondi, (*"Fondo regionale per la ripubblicizzazione del servizio idrico integrato e della gestione dei rifiuti"* e *"Fondo di garanzia per il subentro alle gestioni del servizio idrico integrato e del servizio di rifiuti"*) che questa Consulta ha già in precedenza considerato inammissibili per violazione del primo comma dell'art. 3 del *"Testo unico in materia di iniziativa popolare, referendum e istruttoria pubblica"* (l. r. 34/99) che prevede che *"L'iniziativa popolare non è ammessa per le leggi di bilancio"*; tale limite, peraltro, è indicato anche nell'art. 18, comma IV, dello Statuto della Regione Emilia-Romagna.

La Consulta di Garanzia Statutaria ha, in più occasioni, affermato che *"vi è una chiara distinzione tra leggi di bilancio e leggi di spesa: le prime sono disposizioni di ordine generale che incidono sulla struttura del bilancio regionale, per le quali ai sensi dell'art. 3 della legge regionale n. 34/1999 non è ammessa la formulazione di proposte di iniziativa popolare; le seconde, invece sono quelle che prevedono una allocazione diversa delle risorse previste nel bilancio, ammissibili purché vi siano gli elementi per de-*

terminare l'onere finanziario, ai sensi dell'art. 2, comma 2 della legge regionale n. 34/1999 (cfr. Consulta di Garanzia Statutaria decisione n. 5/2011, punto 2 in diritto).

Per gli stessi motivi non è ammissibile l'art. 11 in quanto prevede la istituzione di un *"Fondo regionale di solidarietà internazionale"*, *al fine di concorrere ad assicurare l'accesso all'acqua potabile a tutti gli abitanti del pianeta"*.

P.Q.M.

LA CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA,

all'unanimità, decide che:

- 1) dichiara ammissibile l'art. 1 del progetto;
- 2) dichiara ammissibile l'articolo 2, con esclusione della lettera e) del primo comma, non ammissibile;
- 3) dichiara ammissibile l'art. 3 del progetto;
- 4) dichiara ammissibile l'art. 4, con esclusione del comma 3 non ammissibile;
- 5) dichiara ammissibile l'art. 5 tranne le seguenti parole del secondo comma: *"ed eventuali decisioni sono valide solo se ratificate da ciascun ambito"* e le lettere m) ed n) del comma 4;
- 6) dichiara ammissibile l'art. 6, con esclusione del comma 2, non ammissibile;
- 7) dichiara ammissibile l'articolo 7 con la eccezione dei commi 1, 2. Del comma 8 non è ammissibile la seguente frase: *In tali casi non è dovuta la corresponsione di alcun indennizzo da parte della pubblica amministrazione fatta salva la relativa riduzione del canone demaniale di concessione;*
- 8) dichiara non ammissibili i commi numero 3, 4 e 6 dell'art. 8; sono ammissibili i rimanenti commi;
- 9) dichiara non ammissibile l'art. 9;
- 10) dichiara ammissibile l'art. 10;
- 11) dichiara non ammissibile l'art. 11;
- 12) dichiara ammissibile l'art. 12;
- 13) dichiara ammissibile l'art. 13;
- 14) dichiara ammissibile l'art. 14.

REGIONE EMILIA-ROMAGNA

DELIBERAZIONE DELLA CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA 11 MARZO 2022, N. 5

Decisione sull'ammissibilità della proposta di iniziativa popolare "Norme per l'arresto del consumo di suolo e per il riuso dei suoli urbanizzati", ai sensi dell'art. 6, comma 1, della legge regionale n. 34/1999 s.m.i.

LA CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

RITENUTO IN FATTO

1. In data 20 gennaio 2022, con nota prot. 17/1/2022. 0002512.I, la Responsabile del procedimento, Dott.ssa Giu-

seppina 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'art. 5 della legge regionale 22 novembre 1999, n. 34, portante "

Testo unico in materia di iniziativa popolare, referendum e istruttoria pubblica", in relazione alla proposta di legge di iniziativa popolare intitolata "

Norme per l'arresto del consumo di suolo e per il riuso dei suoli urbanizzati", depositata presso l'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea legislativa regionale in data 10 gennaio 2022 ai sensi dell'art. 5, comma 1, della medesima legge regionale n. 34/1999.

2. Sono stati pertanto trasmessi alla Consulta di garanzia i documenti in copia conforme all'originale come previsto al

comma 7 dell'art. 5 della legge regionale suddetta, venendo ufficialmente investita la stessa della questione relativa all'ammissibilità della proposta di legge ai sensi dell'art. 6, comma 1, della legge regionale n. 34/1999 s.m.i.

3. La Consulta di garanzia statutaria nella seduta del 26 gennaio 2022, presenti i componenti Avv. Filippo Addino, Prof.ssa Chiara Bologna, Prof. Avv. Tommaso Bonetti e Prof. Corrado Caruso, si è riunita per procedere, alla designazione, tra i Consultori, del relatore per la proposta di legge in oggetto ai sensi degli artt. 5, comma 1, lett. d) e 14, comma 2, del Regolamento della Consulta di garanzia statutaria (deliberazione della Consulta di garanzia statutaria 15 febbraio 2013, n. 9), individuando quale corrispondente relatore il Prof. Avv. Tommaso Bonetti.

4. Successivamente, in data 3 febbraio 2022, la Consulta di garanzia statutaria si è riunita per avviare l'esame della proposta di legge di iniziativa popolare.

5. Nella stessa data del 3 febbraio 2022 si è svolta l'audizione degli incaricati di cui all'art. 5, comma 3, della legge regionale n. 34/1999 che, ai sensi dell'art. 6, comma 2, della medesima legge regionale, hanno esercitato il diritto di intervenire alla prima riunione nella quale la Consulta inizia l'esame della proposta per essere ascoltati e illustrare la proposta medesima prima che la Consulta adotti la propria decisione, interloquendo anche con il Consultore relatore.

6. In data 7 marzo 2022, la Consulta si è riunita e, dopo avere sentito il relatore del progetto, il Prof. Avv. Tommaso Bonetti, ha discusso i singoli profili di inammissibilità del progetto *de quo*.

7. Il giorno 11 marzo 2022, dopo ampia discussione finale, la Consulta, ai sensi e per gli effetti dell'art. 6 della legge regionale n. 34/1999, ha quindi assunto la seguente deliberazione.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. In armonia con quanto previsto dall'art. 2, comma 1, della legge regionale n. 34/1999, il testo del progetto è redatto in articoli ed è accompagnato da una relazione che illustra le finalità e i contenuti dello stesso.

2. Non si ravvisa la violazione dell'art. 3, comma 2, della legge regionale n. 34/1999, in quanto mancano più di sei mesi alla scadenza dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna.

3. In riferimento all'art. 6, comma 1, lett. a), della legge regionale n. 34/1999, il quale richiede che la materia oggetto della proposta popolare sia di competenza legislativa regionale, vanno svolte alcune riflessioni.

Il testo proposto, infatti, mira ad *“arrestare”* il consumo di suolo: ciò, in particolare, nell'ottica di *“contrastare in modo deciso”*, e non meramente *“limitare”* o *“contenere”*, il consumo di suolo, muovendo dalla relativa qualificazione quale *“bene comune”* e *“risorsa limitata e non rinnovabile fornitrice di funzioni/servizi vitali”*, favorendo al contempo il riuso e la rigenerazione del patrimonio edilizio esistente e, più in generale, del territorio stesso.

Il testo proposto, quindi, è essenzialmente ascrivibile alla materia *“governo del territorio”*, oggetto di potestà legislativa concorrente ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost., investendo tuttavia anche ulteriori ambiti materiali di cui al medesimo art. 117 Cost.

L'articolo 1, comma 7, e l'intero art. 8 della proposta sono quindi inammissibili per violazione delle lettere a) e b) della legge regionale n. 34/1999: per un verso, infatti, le relative disposizioni afferiscono chiaramente alla potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. 1), Cost.; per altro verso, poi, le medesime disposizioni violano altresì il dettato di cui all'art. 42, commi 2 e 3, Cost., prevedendo forme di acquisizione *“coattiva”* al patrimonio pubblico dei beni ivi qualificati come *“abbandonati”*, anche di natura privata, senza indennizzo.

Inammissibile, quanto meno per come è stato formulato, è anche l'art. 1, comma 6, della proposta laddove prevede che anche gli strumenti di *“pianificazione”* *“paesaggistica”*, e *“tutti i livelli amministrativi”*, *“si adeguano alle norme di cui alla presente legge”*, risultando lesivo della potestà legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, comma 2, lett. s), Cost.

Invero, anche l'art. 3 della proposta presenta alcuni profili di criticità: il relativo comma 1, infatti, prevede un generalizzato divieto di consumare suolo *“per qualsivoglia destinazione”*, insediativa e infrastrutturale; ciò che però, da un lato, pare integrare gli estremi di un principio fondamentale della materia che, ai sensi del comma 3 dell'art. 117 Cost., deve ritenersi eventualmente rimesso alla legislazione statale, dall'altro lato, introduce un divieto di tale portata da non risultare pienamente coerente, oltre che con gli artt. 41 e 42 Cost., anche con le stesse esigenze correlate, ad esempio, alla realizzazione di opere pubbliche di interesse nazionale.

Pare, inoltre, contrastare con i caratteri e i contenuti che, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. p), Cost., l'ordinamento riconosce alla dimensione pianificatoria, territoriale e urbanistica, propria degli enti locali e, in particolare, alla pianificazione urbanistica quale funzione fondamentale dei Comuni (si cfr., ad esempio, Corte cost. n. 179/2019).

L'art. 3, comma 1, della proposta è quindi inammissibile; e lo stesso dicasi, per le medesime ragioni, sia per l'art. 4, comma 3, sia per l'art. 9, comma 1, primo periodo, sia ancora per l'art. 10, comma 2, lett. a), della proposta.

Anche il comma 2 dell'art. 3 della proposta è, di conseguenza, parzialmente inammissibile.

Sono inammissibili, in particolare, il primo e il secondo periodo del comma 2 dell'art. 3, sempre per le ragioni già rilevate a proposito del relativo comma 1.

Inammissibile è altresì il quinto periodo del comma 2 dell'art. 3 della proposta, e cioè il periodo che testualmente recita *“relativamente all'eliminazione adeguatamente motivata delle previsioni non ancora attuate di cui al precedente comma, gli stessi proprietari non possono vantare alcuna*

richiesta di indennizzo o risarcimento”; anche prescindendo da ogni ulteriore considerazione, infatti, è formulato in maniera tale da escludere sempre e comunque, in capo ai “*proprietari*”, la stessa possibilità anche solo di presentare “*richiesta di indennizzo o risarcimento*”, così però violando innanzitutto gli artt. 25 e 113 Cost.

Inammissibile è inoltre il comma 4 dell’art. 5 della proposta: per come formulato, infatti, pare violare la potestà legislativa esclusiva dello Stato di cui all’art. 117, comma 2, lett. s), Cost., tanto più che il rimando alle previsioni del d. lgs. n. 34/2018 viene effettuato solamente al precedente comma 3 e con esclusivo riferimento ai relativi contenuti definitivi.

Inammissibili sono ancora i commi 1 e 2 dell’art. 6 del testo della proposta, laddove si riferiscono ai finanziamenti “*statali*”, non potendo la legislazione regionale disporre e/o definire direttamente ordini di priorità in relazione alle forme e ai meccanismi di contribuzione e/o finanziamento di rilievo statale, salvo che non sia la legge statale a prevederlo espressamente; e lo stesso dicasi per l’art. 1, comma 8, laddove si riferisce alle politiche di sviluppo “*nazionali*” che, come tali, pertengono evidentemente anche al livello statale.

L’art. 9, comma 2, del testo della proposta è infine inammissibile; ciò, in particolare, sia per effetto delle inammissibilità degli artt. 3, comma 2, e 9, comma 1, sia in quanto la previsione di una così generalizzata sospensione dei “*finanziamenti regionali di qualsiasi tipo e su qualsiasi misura*”, oltre a non apparire coerente con gli artt. 5 e 114 Cost., finirebbe per compromettere anche lo svolgimento di attività fondamentali e/o l’erogazione di servizi essenziali per le collettività locali, tanto più che la “*sanzione*” pare riferirsi anche alle risorse già ammesse a finanziamento regionale; attività fondamentali e servizi essenziali, ad ogni modo, costituzionalmente garantiti innanzitutto ai sensi degli artt. 2 e 3 Cost. nonché, *inter alia*, ai sensi degli artt. 31, 32, 33, 34 e 35 Cost.

Per le restanti parti, invece, il progetto non pare violare il più generale requisito richiesto alla lett. b), comma 1, dell’art. 6 della legge regionale n. 34/1999 circa la conformità della proposta alle disposizioni della Costituzione.

La tutela dell’ambiente, oltre che della salute, sono del resto principi costituzionali contenuti, rispettivamente, nell’art. 9 e nell’art. 32 Cost.: oggetto peraltro quest’ultimo, unitamente all’art. 41, della legge di revisione costituzionale n. 1/2022 che ha introdotto esplicitamente la tutela dell’ambiente tra i compiti della Repubblica e i limiti all’iniziativa economica privata.

4. Così come richiesto dall’art. 6, comma 1, lett. b), della legge regionale n. 34/1999 (nonché dall’art. 18, comma 4, dello Statuto), il testo all’esame non si propone di modificare lo Statuto della Regione Emilia-Romagna.

Inammissibile è, però, l’art. 5, commi 1 e 2, della proposta, non potendo le Regioni adottare decreti legislativi ai sensi dell’art. 76 Cost. e risultando così lesivo anche delle disposizioni statutarie di cui all’art. 49 comma 1, in forza

del quale “*La potestà legislativa ... non è delegabile*”, e di cui agli artt. 50 e seguenti.

5. Per quanto concerne il limite di ammissibilità di cui all’art. 2, comma 2, della legge regionale n. 34/1999, ossia quello in base al quale “*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*”, questa Consulta ha sempre interpretato tale requisito in maniera non stringente alla luce del dato testuale che, come rilevato dalla Consulta stessa sin dalla decisione n. 2/2009, non impone che il progetto di legge indichi l’onere finanziario, ma più genericamente gli elementi necessari per la determinazione del relativo onere finanziario (finanche nella sola relazione di accompagnamento) “*affinché successivamente gli esperti dei bilanci basandosi su questi elementi possano determinare l’onere finanziario; questi elementi poi non sempre debbono essere tali da permettere di quantificare da subito, basandosi soltanto su di essi, gli oneri finanziari che il progetto, una volta approvato ed applicato, comporterà, ma debbono indicare i criteri secondo i quali successivamente, in base ad analisi, potranno essere quantificati gli oneri finanziari*” (si v. Consulta di garanzia statutaria, decisione n.2/2009, punto 7 in diritto e analogamente decisione n. 11/2013, punto 4 in diritto).

Nella proposta in esame, pertanto, deve ritenersi inammissibile il comma 4 dell’art. 6 in quanto istituisce e disciplina misure di incentivazione, in assenza tuttavia di elementi per determinarne l’onere finanziario ai sensi dell’art. 2, comma 2, della legge regionale n. 34/1999.

P.Q.M.

LA CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA,
all’unanimità, decide che

1. dichiara ammissibili:

- l’art. 1, commi 1, 2, 3, 4 e 5;
- l’art. 1, comma 6, tranne laddove prevede che anche gli strumenti di “*pianificazione*” “*paesaggistica*”, e “*tutti i livelli amministrativi*”, “*si adeguano alle norme di cui alla presente legge*”;
- l’art. 1, comma 8, tranne laddove si riferisce anche alle “*politiche di sviluppo nazionale*”
- l’art. 2;
- l’art. 3, commi 2 (limitatamente ai relativi periodi 3 e 4), 3, 4 e 5;
- l’art. 4, commi 1 e 2;
- l’art. 5, commi 3 e 5;
- l’art. 6, commi 1 e 2, tranne laddove si riferiscono a “*finanziamenti statali*”;
- l’art. 6, comma 3;
- l’art. 6, comma 5, tranne laddove rimanda al precedente comma 4;
- l’art. 6, comma 6;

- l'art. 7;
 - l'art. 9, comma 1, limitatamente al secondo e al terzo periodo;
 - l'art. 10, tranne il relativo comma 2, lett. a);
 - l'art. 11;
2. dichiara inammissibili:
- il comma 6 dell'art. 1, laddove prevede che anche gli strumenti di "pianificazione" "paesaggistica", e "tutti i livelli amministrativi", "si adeguano alle norme di cui alla presente legge";
 - il comma 7 dell'art. 1;
 - il comma 8 dell'art. 1, laddove si riferisce anche alle "politiche di sviluppo nazionale";
 - il comma 1 dell'art. 3;

- il comma 2 dell'art. 3, limitatamente ai relativi periodi 1, 2 e 5;
- il comma 3 dell'art. 4;
- i commi 1, 2 e 4 dell'art. 5;
- i commi 1 e 2 dell'art. 6, laddove si riferiscono a "finanziamenti statali";
- il comma 4 dell'art. 6;
- il comma 5 dell'art. 6, laddove rimanda al precedente comma 4;
- l'art. 8;
- il comma 1 dell'art. 9, limitatamente al relativo primo periodo;
- il comma 2 dell'art. 9;
- la lettera a) del comma 2, dell'art. 10.

REGIONE EMILIA-ROMAGNA

DELIBERAZIONE DELLA CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA 11 MARZO 2022, N. 6

Decisione sull'ammissibilità della proposta di iniziativa popolare "Norme per la transizione energetica ad energia rinnovabili, la riduzione dei consumi energetici, l'azzeramento delle emissioni climalteranti e l'autonomia energetica regionale e dei territori" ai sensi dell'art. 6 c. 1 della legge regionale n. 34/1999 e successive modificazioni

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 di 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 di 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 20 gennaio 2022 con nota prot. 17/01/2022.0002512.I, 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'art. 5 della L.R. 22 novembre 1999 n. 34 ("Testo unico in materia di iniziativa popolare, referendum e istruttoria pubblica"), in merito alla proposta di legge di iniziativa popolare intitolata "Norme per la transizione energetica ad energia rinnovabili, la riduzione dei consumi energetici, l'azzeramento delle emissioni climalteranti e l'autonomia energetica regionale e dei territori" depositata presso l'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea legislativa regionale in data 10 gennaio 2022 ai sensi dell'art. 5 comma 1 L.R. n. 34/1999.

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

La Consulta di garanzia statutaria, nella seduta del 26 gennaio 2022, presenti i componenti avv. Filippo Addino, Prof.ssa Chiara Bologna, Prof. Avv. Tommaso Bonetti, Prof. Corrado Caruso, si è riunita per procedere, alla designazione, tra i Consultori, del relatore per la proposta di legge in oggetto ai sensi degli artt. 5, c. 1, lett. d) e 14 c. 2 del Regolamento della Consulta di garanzia statutaria (deliberazione della Consulta di garanzia statutaria 15 febbraio 2013, n. 9), individuando quale relatore il Prof. Corrado Caruso.

3. Successivamente, in data 3 febbraio 2022, la Consulta di garanzia statutaria si è riunita per avviare l'esame della proposta di legge di iniziativa popolare.

4. Nella stessa data del 3 febbraio si è svolta l'audizione degli incaricati di cui all'art. 5 c. 3 L.R. n. 34/1999, che, ai sensi dell'art. 6 c. 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 il Consulatore relatore.

5. In data 11 marzo la Consulta si è riunita e, dopo avere sentito il relatore del progetto, Prof. Corrado Caruso, ha discusso i singoli profili di inammissibilità del progetto *de quo*. Dopo ampia discussione finale, la Consulta, ai sensi e con le conseguenze dell'art. 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 legge regionale Emilia-Romagna n. 34/1999 sopra richiamata, si rileva preliminarmente che il testo del progetto di legge regionale 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. In via preliminare, e quanto all'oggetto della proposta, si osserva altresì che il progetto di legge di iniziativa popolare mira a favorire un "rapido passaggio" dai "combustibili fossili alle fonti rinnovabili di energia, al fine di evitare la catastrofe climatica"; che, in quest'ottica, intende promuovere una "produzione decentralizzata" che veda la nascita di una nuova figura, quella del "prosumer", all'uno produttore e consumatore dell'energia, pianificando le disponibilità, sul territorio regionale, di energie rinnovabili autoprodotte". La normativa in oggetto incoraggia una "puntuale pianificazione delle risorse energetiche, chiamando le amministrazioni comunali a promuovere, programmare e coordinare, "attraverso un percorso partecipativo", la quota energetica dei fabbisogni del territorio regionale.

3. Secondo il comma quarto dell'art. 18 dello Statuto (e il comma 1 dell'art. 3 della legge 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'art. 18 dello Statuto (riprodotto dal comma 2 dell'art. 3 della legge regionale n. 34/1999), l'iniziativa legislativa popolare non "può essere esercitata nei sei mesi antecedenti la scadenza dell'Assemblea legislativa". L'iniziativa in oggetto non è stata esercitata in tale lasso temporale e non infrange, dunque, il divieto posto dallo Statuto.

5. 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 (art. 6, lett. a) e, più in generale, se rispetti le disposizioni della Costituzione e dello Statuto (art. 6, lett. b.).

5.1. Quanto al primo profilo, questa Consulta deve ricordare che la promozione della diffusione degli impianti di energia da fonti rinnovabili, così come la loro localizzazione, rientrano, per costante giurisprudenza costituzionale, oltre che nella materia «tutela dell'ambiente», di esclusiva competenza dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, Cost. lett. s), anche nella competenza legislativa concorrente, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia». In questo ambito, spetta allo Stato fissare i principi fondamentali (*ex plurimis*, Corte cost. sentt. n. 106 del 2020, n. 14 e 177 del 2018) e alla Regione intervenire con una disciplina di dettaglio. Il Giudice delle leggi ha peraltro affermato che i parametri menzionati (tutela dell'ambiente e produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia) esprimono obiettivi convergenti, in quanto la produzione da fonti rinnovabili è, per definizione, protettiva dell'ambiente (sent. n. 199 del 2014 e n. 308 del 2011);

5.2. In attuazione del predetto riparto di competenze, è intervenuto, nelle more della presentazione della proposta legislativa di iniziativa popolare, il d.lgs. n. 199 del 2021, recante "Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili".

Questa Consulta, nell'accingersi all'esame di ammissibilità, non può non tenere in considerazione tale decreto legislativo, peraltro entrato in vigore poco prima del deposito della proposta. Spetterà poi ai promotori valutare se continuare nella raccolta delle sottoscrizioni necessarie alla presentazione del testo (nella versione risultante dalla delibera di ammissibilità) o arrestare il procedimento in vista di una riformulazione della proposta coerente con il mutato quadro normativo nazionale.

Il decreto legislativo n. 199 del 2021 ha stabilito, in conformità alla normativa sovranazionale, un obiettivo minimo del 30 per cento quale quota complessiva di energia da fonti rinnovabili sul consumo finale lordo, così da soddisfare l'obiettivo vincolante, per l'Unione europea, di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra di almeno il 55 per cento rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030 (art. 3, comma 1, d.lgs. n. 199 del 2021).

5.3. Per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo delle fonti rinnovabili la disciplina nazionale dispone un articolato piano di incentivazione in cui sono stabiliti gli obiettivi, le caratteristiche generali, le condizioni e le modalità amministrative di erogazione degli incentivi (artt. 4-8, d.lgs. n. 199 del 2021). La stessa fonte statale ha rinviato a uno o più decreti del Ministro della transizione ecologica, da adottare in concerto con il Ministro della cultura e il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, preceduti dall'intesa in Conferenza unificata, il compito di stabilire principi e criteri omogenei per l'individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee all'instal-

lazione di impianti a fonti rinnovabili aventi una potenza complessiva almeno pari a quella individuata come necessaria dal Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (da ora in avanti: PNIEC).

Simili decreti dovranno: a) individuare i criteri per l'individuazione delle aree idonee all'installazione della potenza eolica e fotovoltaica indicata nel PNIEC, stabilendo le modalità per minimizzare il relativo impatto ambientale e la massima porzione di suolo occupabile dai suddetti impianti per unità di superficie, nonché dagli impianti a fonti rinnovabili di produzione di energia elettrica già installati e le superfici tecnicamente disponibili; b) indicare le modalità per individuare superfici, aree industriali dismesse e altre aree compromesse; aree abbandonate e marginali idonee alla installazione di impianti a fonti rinnovabili; c) definire la ripartizione della potenza installata fra Regioni e Province autonome (art. 20, d.lgs. n. 199 del 2021).

5.4. Il d.lgs. n. 199 del 2021 individua, dunque, i fondamentali aspetti normativi della transizione energetica. In virtù di tale assetto, le scelte intorno al quantitativo di energia rinnovabile prodotta dalle singole Regioni e ai criteri di localizzazione degli impianti devono seguire una strategia nazionale, che distribuisca gli oneri derivanti dalla transizione energetica tra le diverse Regioni, secondo una strategia coerente con gli infrazionabili interessi unitari sottesi a un settore nevralgico per lo sviluppo ambientale ed economico del Paese.

Le previsioni contenute nel menzionato decreto legislativo, da integrarsi con i futuri decreti ministeriali, delineano i principi fondamentali che le Regioni sono tenute a rispettare. In settori squisitamente tecnici, quale è quello delle energie rinnovabili, ai decreti ministeriali spetta infatti «il completamento della normativa primaria» (Corte cost., sent. n. 106 del 2020; sent. n. 86 del 2019). Indicando puntuali modalità attuative della legge statale, le previsioni contenute in simili atti hanno natura inderogabile e sono da applicare in modo uniforme in tutto il territorio nazionale (Corte cost., sentt. nn. 106 del 2020, 286 e 86 del 2019, con riferimento al d.m. 10 settembre 2010, recante «Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili»). Non a caso, il decreto legislativo ha stabilito che solo a seguito dell'adozione dei d.m. indicati dall'art. 20, comma 1 del d.lgs. n. 199 del 2020, le Regioni debbano individuare con legge, entro centottanta giorni e in conformità ai principi e criteri stabiliti dai d.m., le aree idonee.

In questo quadro, il decreto legislativo n. 199 del 2021 ha previsto norme per l'utilizzo dell'energia rinnovabile per il miglioramento della prestazione energetica degli edifici (art. 26), oltre che una disciplina apposita per gli "autoconsumatori di energia rinnovabile" (art. 30), per le Comunità energetiche rinnovabili", per l'"utilizzo dell'energia da fonti rinnovabili nel settore dei trasporti" (art. 39 e 41) e norme specifiche "per i biocarburanti, i bioliquidi e i combustibili da biomassa ottenuti" (art. 40).

5.5. Nell'esercizio delle proprie competenze, lo Stato ha dunque delineato un articolato quadro normativo che le

Regioni sono chiamate a rispettare e implementare. In tal senso, l'impianto della proposta di legge di iniziativa popolare, formulata quando ancora non era stata emanata la normativa nazionale, presenta numerosi profili di sovrapposizione con il decreto legislativo n. 199 del 2021.

Tra questi, in particolare, devono essere dichiarati inammissibili per contrasto con la citata normativa nazionale: l'art. 2, commi 5, 6, 7, della proposta, che assegna agli strumenti urbanistici comunali la possibilità di censire ed individuare le aree territoriali vocate ad ospitare fonti ad energia rinnovabile, obbligando i comuni a mettere a disposizione delle comunità energetiche o delle forme collettive di produzione energetica tutti gli spazi pubblici idonei o stalli gratuiti per le colonnine di ricarica delle auto elettriche che non abbiano fini commerciali. Tali previsioni sono inammissibili perché si sostituiscono allo Stato nella definizione dei principi fondamentali in materia di pianificazione energetica, derogando altresì al procedimento concertato tra Stato e Regione di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021.

5.5.2 I commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, dell'art. 5 dettano i principi fondamentali in materia di pianificazione, ubicazione e tipologia di impianti rinnovabili da installare sul territorio regionale. Anche queste previsioni sono inammissibili, perché si sostituiscono ai sopra citati decreti ministeriali, anticipando soluzioni da compiersi all'esito del procedimento delineato dall'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021.

5.5.3. Anche i commi 2, 3, 4, 5, dell'art. 6, che disciplinano la riduzione delle emissioni del patrimonio edilizio, devono essere dichiarati inammissibili. Simili previsioni vanno necessariamente coordinate con l'art. 26 del d.lgs. n. 199 del 2021, recante "Obbligo di utilizzo dell'energia rinnovabile per il miglioramento della prestazione energetica degli edifici" e con l'allegato III del citato decreto legislativo, che individua gli "Obblighi per i nuovi edifici, per gli edifici esistenti e per gli edifici sottoposti a ristrutturazioni rilevanti". La normativa statale specifica, infatti, le soglie di copertura dei consumi, le modalità di calcolo della potenza elettrica degli impianti alimentati a fonti rinnovabili, le caratteristiche e le specifiche tecniche degli impianti, gli edifici esentati dal miglioramento delle prestazioni energetiche.

6. La proposta di legge in oggetto contiene inoltre una serie di disposizioni che possono essere qualificate come "leggi di bilancio", indicate quale causa di inammissibilità della proposta popolare sia negli artt. 3 e 6 della l. reg. n. 34/1999, sia nell'art. 18 c. 4 dello Statuto.

In riferimento al primo 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» (v. Consulta di garanzia statutaria, decisione n. 5/2011, punto 2 in diritto). Vi è dunque una distinzione tra "leggi di bilancio" e "leggi di spesa": «le

prime sono disposizioni di ordine generale che incidono sulla struttura del bilancio regionale, per le quali ai sensi dell'articolo 3 della legge regionale n. 34/1999 non è ammessa la formulazione di proposte di iniziativa popolare; le seconde, invece, sono quelle che prevedono un'allocazione diversa delle risorse previste nel bilancio, ammissibili purché vi siano gli elementi per determinare l'onere finanziario, ai sensi dell'articolo 2, comma 2 della legge regionale n. 34/1999» (Consulta di garanzia statutaria, decisione n. 4/2012, punto 2.1 in diritto). Sulla base di questi presupposti questa Consulta ha già dichiarato in passato inammissibili le disposizioni contenute in proposte di legge popolare che istituissero fondi (v. decisioni nn. 5/2011 e 4/2012).

6.1. In virtù di tali considerazioni, devono essere dichiarati inammissibili l'art. 4, comma 4, l'art. 6, comma 6, l'art. 8.

7. Infine è inammissibile l'art. 7 comma 2, nella parte in cui prevede che sia il Consiglio Regionale (e non la Giunta) ad adottare il regolamento attuativo della disciplina relativa ai finanziamenti regionali a favore della riqualificazione del patrimonio immobiliare, della innovazione energetica delle imprese e delle PA, della realizzazione di impianti di produzione da energia rinnovabile. Simile previsione si pone in contrasto con l'art. 49 dello Statuto, che affida, salvo

l'ipotesi di cui all'art. 28, comma 4, lett. n), la potestà regolamentare alla Giunta.

P.Q.M.

LA CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA,

all'unanimità, decide che:

a) dichiara l'inammissibilità dell'art. 2, commi 5, 6, 7; dell'art. 4 comma 3, nella parte in cui obbliga i comuni sopra i 25.000 abitanti a dotarsi di una apposita struttura tecnica di supporto della transizione energetica; dell'art. 4, comma 4; dell'art. 5, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9; dell'art. 6, commi 2, 3, 4, 5, 6; dell'art. 7 comma 2, nella parte in cui prevede che sia il Consiglio Regionale (e non la Giunta) ad adottare il regolamento attuativo della disciplina relativa ai finanziamenti regionali a favore della riqualificazione del patrimonio immobiliare, della innovazione energetica delle imprese e delle PA, della realizzazione di impianti di produzione da energia rinnovabile; dell'art. 8.

b) dichiara l'ammissibilità: dell'art. 1; dell'art. 2, commi 1, 2, 3, 8; dell'art. 3; dell'art. 4, commi 1, 2, 3; dell'art. 5, comma 7; dell'art. 6, comma, 1; dell'art. 7 (ad eccezione di parte del comma 2, indicato sopra); dell'art. 9; dell'art. 10; dell'art. 11; dell'art. 12.