



Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna

*Consulta di Garanzia Statutaria*

*Legislatura XI*

Delibera n. 5 dell'11 marzo 2022

Il giorno venerdì 11 marzo 2022, si riunisce nella sede di Viale Aldo Moro n. 50 la Consulta di Garanzia Statutaria con la partecipazione di:

PROF.SSA CHIARA BOLOGNA

PROF. CORRADO CARUSO

AVV. FILIPPO ADDINO

PROF. AVV. TOMMASO BONETTI

PRESIDENTE

VICEPRESIDENTE

COMPONENTE

COMPONENTE

Svolge le funzioni di Segretaria, la funzionaria Giuseppina Rositano.

Oggetto: 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. 17/01/2022. 0002512.I, la 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 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. l), 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’UNANIMITA’, 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.

Il Segretario della Consulta  
Dott.ssa Giuseppina Rositano  
F.to digitalmente

La Presidente  
Prof.ssa Chiara Bologna

Il Relatore e Redattore  
Prof. Tommaso Bonetti