

Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna  
*Consulta di Garanzia Statutaria*

*Legislatura XI*

Delibera n. 6 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	PRESIDENTE
PROF. CORRADO CARUSO	VICEPRESIDENTE
AVV. FILIPPO ADDINO	COMPONENTE
PROF. AVV. TOMMASO BONETTI	COMPONENTE

Svolge le funzioni di Segretaria, la funzionaria Giuseppina Rositano.

Oggetto: 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 Consultore 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'installazione 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’UNANIMITA’, DECIDE CHE:**

a) dichiara l’inammissibilità dell’art. 2, commi 5, 6, 7; dell’art. 4, comma 4; dell’art. 5, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 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.

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

**Il Relatore prof.**  
**Corrado Caruso**

La Presidente  
Prof.ssa Chiafa Bologna