

Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna

*Consulta di Garanzia Statutaria*

*Legislatura XI*

Delibera n. 4 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 "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 Consulta 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 determinare 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.

Il Relatore e redattore  
Avv. Filippo Addino

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

La Presidente  
Prof.ssa Chiara Bologna