

Messaggio

numero

6318

data

20 gennaio 2010

Dipartimento

TERRITORIO

Concerne

Modifica della Legge concernente l'istituzione dell'azienda cantonale dei rifiuti

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

con il presente messaggio sottoponiamo al vostro esame una proposta di modifica della legge concernente l'istituzione dell'azienda cantonale dei rifiuti (LACR) tendente a conferire all'Azienda cantonale dei rifiuti (ACR) la facoltà di costituire società, assumere partecipazioni o collaborare sotto altra forma con terzi.

Questa modifica è necessaria per consentire alla stessa ACR di collaborare con l'Azienda elettrica ticinese (AET) nell'attuazione del progetto di rete di teleriscaldamento del Bellinzonese.

1. INTRODUZIONE

L'ACR è un'istituzione autonoma con personalità giuridica propria di diritto pubblico (art. 16 cpv. 1 LALPamb e 1 cpv. 1 LACR). Sulla portata, l'estensione e i limiti dell'autonomia di cui beneficia questo genere di istituzione nel nostro Cantone, il consulente giuridico del Gran Consiglio Michele Albertini e quello del Consiglio di Stato Guido Corti hanno rassegnato due specifici pareri che sono stati pubblicati sulla Rivista ticinese di diritto (v. RtiD II-2005 pag. 429 e seguenti, in particolare pag. 433 e seguenti; RtiD I-2007 pag. 513 e seguenti, in particolare n. 5, 6 e 9c) e ai quali si rimanda per delle informazioni più dettagliate. Per quanto attiene all'oggetto del presente messaggio, basta rilevare che, generalmente, ad un'istituzione autonoma del diritto pubblico spetta l'adempimento di un determinato compito pubblico stabilito dallo Stato attraverso la legge istitutiva e che nel quadro definito da questa legge - e soltanto in questo quadro - l'istituzione ed in modo particolare il suo organo direttivo possono decidere autonomamente come adempiere i compiti amministrativi ad essa demandati. All'istituzione spetta in particolare il diritto di disciplinare le questioni organizzative come pure i rapporti con gli utenti e, con riferimento a tale questione, può anche promulgare norme giuridiche vincolanti e regolamenti amministrativi. Nonostante l'autonomia e quindi l'attribuzione di un margine di manovra più o meno esteso, l'istituzione rimane comunque soggetta alla sfera d'influenza e d'intervento dell'ente centrale: ed anche a tal fine è la legge costitutiva dell'ente che deve fornire le indicazioni determinanti, riservando se del caso le decisioni al Governo, al Parlamento o eventualmente anche al popolo.

Secondo la dottrina, un ente pubblico di natura industriale e commerciale come l'ACR può persino svolgere attività concorrenziali nella misura in cui queste attività siano in relazione con i compiti che l'ente è chiamato ad assumere nell'interesse pubblico (cfr. BLAISE KNAPP, L'exécution de tâches publiques fédérales par des tiers, in Heinrich Koller/Georg

Müller/René Rhinow/Ulrich Zimmerli [Hrsg.], Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, pag. 31/32, n. 83 e 86). Tra queste attività di carattere commerciale e ancora rientranti nei margini di autonomia dell'ACR non è tuttavia compresa la facoltà di concludere alleanze con terzi o costituire società, mancando, a tal fine, un esplicito consenso del Legislativo. Infatti, contrariamente alle società del diritto privato, la cui autonomia è in un certo senso innata, quella delle istituzioni di diritto pubblico deve essere concessa e delimitata dallo Stato al momento della sua fondazione (cfr. PASCAL MAHON, La décentralisation administrative, pag. 267/268) mediante un'apposita autorizzazione contenuta nella legge istitutiva o eventualmente in un'altra legge (cfr. BLAISE KNAPP, Précis de droit administratif, IV ediz., n. 2580).

Con questo messaggio si propone di conferire all'ACR una simile autorizzazione mediante un'apposita modifica della LACR.

2. I CONTENUTI DELLA PROPOSTA DI MODIFICA DELLA LACR

La proposta contenuta nell'annesso disegno di legge ridefinisce, precisandoli, i margini di autonomia dell'ACR senza modificare la responsabilità né la vigilanza dello Stato.

La facoltà di collaborare con terzi

Anzitutto, con l'aggiunta di un nuovo capoverso 3 all'art. 2 LACR, si intende confermare la facoltà dell'ACR – già ammessa in linea di principio dal nostro ordinamento (v. sopra) – di concludere qualsiasi negozio giuridico atto a raggiungere lo scopo per il quale essa è stata istituita.

In questo contesto, si ritiene opportuno precisare la possibilità dell'azienda di allacciare delle alleanze e collaborare con terzi, se del caso mediante la costituzione di società o la partecipazione a società già esistenti. Ciò non significa attribuire all'ACR la facoltà di eseguire operazioni commerciali finalizzate al mero profitto. Come si è visto, infatti, anche questo genere di attività dovrà rientrare nell'ambito dell'adempimento dei compiti istitutivi ed essere destinata a perseguire lo scopo dello smaltimento dei rifiuti conformemente ai criteri di efficienza, di economicità e della salvaguardia dell'ambiente (v. art. 2 cpv. 1 LACR).

L'obiettivo della proposta è di fornire all'ACR la possibilità di reagire in modo tempestivo a qualsiasi nuova esigenza e, nel contempo, allineare la stessa azienda ad altri enti di diritto pubblico cantonali. Infatti, ad esempio l'AET e la Banca dello Stato già attualmente dispongono della facoltà di costituire società o assumere partecipazioni: per la prima, tale facoltà discende da un'interpretazione evolutiva degli art. 2, 2a e 2b LAET (cfr. MICHELE ALBERTINI, op. cit., pag. 471), mentre per la seconda essa risulta esplicitamente ammessa dall'art. 14 LBSCt. La situazione non è diversa per le corporazioni di diritto pubblico ed in particolare per i Comuni: quantomeno nell'ambito dei compiti che gli sono attribuiti e che sono disciplinati dal diritto cantonale, il Comune può infatti affidarne l'esecuzione ad istituzioni decentralizzate del diritto pubblico o privato soltanto se la legge cantonale lo consente (cfr. BLAISE KNAPP, op. cit., n. 2577 e 2580). A questa esigenza risponde oggi l'art. 193 LOC giusta la modifica del 7 maggio 2008 (BU 2008 pag. 627), secondo il quale il Comune – riservate le competenze particolari non delegabili – può ricorrere a soggetti esterni per lo svolgimento di compiti di natura pubblica e, nelle forme di legge, può costituire organismi di diritto pubblico e privato o decidere di parteciparvi (cfr. il messaggio 5897 del 6 marzo 2007 concernente la revisione parziale della LOC, pag. 38 e 40).

La limitazione della responsabilità sussidiaria dell'ente pubblico

Analogamente a quanto è stato fatto recentemente per la Banca dello Stato e per AET (v. Messaggi n. 6117 del 17 settembre 2008 e 6211 del 5 maggio 2009), si propone di precisare all'art. 4 cpv. 2 LACR che la garanzia dello Stato, ovvero la sua responsabilità sussidiaria per i debiti dell'ente parastatale, non si estende agli impegni delle eventuali società affiliate di ACR. Questa precisazione ha l'effetto di porre al riparo il Cantone dal rischio di essere chiamato a garantire per gli impegni assunti da queste società. Concretamente, essa è volta ad impedire che lo Stato venga ritenuto responsabile per avere generato delle aspettative – suscitando un clima di fiducia grazie al proprio obbligo generale di garanzia – nei terzi che collaborano con la società affiliata (sul tema della responsabilità fondata sulla fiducia v. in particolare il Messaggio n. 6210 e il relativo Rapporto della Commissione della gestione del 16 giugno 2009).

La vigilanza dello Stato

La proposta in oggetto non limita la vigilanza dello Stato sull'ACR. Questa prerogativa, sancita nel suo principio dall'art. 23 Cost., è desumibile dalle norme contenute nel Capitolo III della LACR, secondo le quali, al Gran Consiglio compete, oltre la nomina dei membri del consiglio di amministrazione, pure l'approvazione dei conti e della relazione sulla gestione dell'Azienda allestita ogni anno dallo stesso consiglio di amministrazione (art. 20 LACR). Il Consiglio di Stato, dal canto suo, è chiamato a vigilare sulle attività dell'Azienda ed in particolare sulla conformità delle stesse con le esigenze di efficienza, di economicità e di salvaguardia dell'ambiente, beneficiando pure della facoltà di chiedere al consiglio di amministrazione e alla direzione, a tal fine, le necessarie informazioni con la relativa documentazione (art. 21 LACR; cfr. GUIDO CORTI, op. cit., pag. 527). Per quanto attiene in particolare agli aspetti finanziari, va pure ricordato che l'ACR opera attraverso contratti di prestazione stipulati dal Consiglio di Stato in base agli art. 3 e 21 lett. a LACR. Questi contratti, quali nuovi strumenti di finanziamento, consentono allo Stato di mantenere un controllo sulle prestazioni dell'ACR sia a livello qualitativo che quantitativo (v. Messaggio aggiuntivo del 5 febbraio 2002, n. 4998A, relativo alla legge cantonale di applicazione della legge federale sulla protezione dell'ambiente e alla LACR, pag. 6; GUIDO CORTI, Le competenze pianificatorie del Gran Consiglio, RDAT II-2003 pag. 415 e seguenti, 424-425).

3. IL PROGETTO DI TELERISCALDAMENTO DEL BELLINZONESE

In generale

Nel corso del 2009 e sulla scorta di alcuni studi realizzati già a partire dal 2002, l'ACR, in collaborazione con l'AET, ha messo a punto un progetto di massima per la realizzazione di una rete di teleriscaldamento basata sul calore prodotto dalla combustione dei rifiuti presso il nuovo impianto cantonale di termovalorizzazione di Giubiasco (ICTR).

Sulla scorta delle risultanze degli studi e della verifica della possibile domanda di calore nelle diverse zone, il progetto di massima distingue un progetto di base (distribuzione a Nord e una a Sud dell'ICTR, con allacciamento di Bellinzona, Giubiasco, Sementina e Sant'Antonino) e una cosiddetta "variante Nord" (unicamente una rete di distribuzione a Nord dell'ICTR, con l'allacciamento di Bellinzona, Giubiasco e Sementina). Il preventivo di spesa per la realizzazione del progetto di base è di 46 milioni di franchi, mentre per la variante Nord esso ammonta a circa 35 milioni di franchi.

Il calcolo economico mostra che il progetto a lungo termine è sostenibile, ma che per la realizzazione dell'opera sono comunque determinanti gli aiuti pubblici. A tale riguardo, va rilevato che, con l'obiettivo di ottenere un sostegno finanziario della Confederazione, il progetto è già stato sottoposto all'Ufficio federale dell'energia (UFE), il quale ha espresso una propria valutazione positiva. L'intera opera fa pure parte delle misure di sostegno all'occupazione e all'economia per il periodo 2009-2011 annunciate nel Messaggio n. 6200 del 21 aprile 2009 e che verranno sottoposte al Gran Consiglio una volta consolidati tutti i necessari elementi di valutazione (misura n. 49 a pag. 4 del messaggio).

L'importanza del progetto dal profilo della protezione dell'ambiente

Gli studi intrapresi hanno evidenziato che la realizzazione della rete di riscaldamento presenta degli importanti risvolti ambientali. Ad esempio, dal progetto di massima risulta che grazie alla rete di teleriscaldamento si potrebbero sostituire circa 430 impianti di combustione a gasolio, con un risparmio teorico di 4'300'000 litri di gasolio annui e dunque una limitazione sostanziale delle emissioni gassose dannose per l'ambiente. Inoltre, la produzione di energia con un impianto cogenerativo (produzione di elettricità e calore utile contemporaneamente) permetterebbe un elevato sfruttamento dell'energia primaria contenuta nel combustibile, migliorando ulteriormente l'efficienza energetica dell'ICTR e, più in generale, la sua sostenibilità ambientale.

In linea generale sono dunque distinguibili i seguenti aspetti positivi:

- Il progetto presenta due vantaggi diretti dal profilo ambientale: da un lato, si risparmia energia utilizzando quella prodotta dall'ICTR che altrimenti verrebbe in parte dissipata nell'aria (recupero del calore residuo); dall'altro, la sostituzione di caldaie a gasolio con una rete di teleriscaldamento come quella prospettata nel progetto permetterebbe di eliminare energia di origine fossile (gasolio) a favore di energia parzialmente rinnovabile. Il calore prodotto dall'ICTR è da considerarsi energia rinnovabile al 50%, ritenuto che i rifiuti sono costituiti per buona parte da biomassa.
- Nell'ottica di una politica climatica orientata alla riduzione dei gas ad effetto serra, causa riconosciuta dei mutamenti climatici in corso, la diminuzione di consumo di energia di origine fossile determinata dallo sfruttamento del calore dell'ICTR permette di ridurre l'emissione di CO₂ di più di 10'000 t all'anno. Considerato inoltre che attualmente in Ticino tra gli inquinanti che superano frequentemente i limiti fissati dall'ordinanza contro l'inquinamento atmosferico ci sono NO₂ e PM 10, il teleriscaldamento contribuirebbe tangibilmente al miglioramento della qualità dell'aria nel Bellinzonese.
- Dal profilo economico, la riduzione dei consumi di energia di origine fossile in favore di un combustibile locale è atta ad aumentare l'indipendenza energetica della regione.

La procedura prevista

Appurata la fattibilità tecnica e accertati i vantaggi ambientali ed economici del progetto, le due aziende pubbliche (ACR e AET) intendono ora attivarsi nella progettazione di dettaglio e nella realizzazione dell'infrastruttura, in vista di una gestione comune dell'intera rete.

A tale scopo e in analogia con quanto è stato fatto in altri Cantoni, esse intendono costituire in tempi brevi una società anonima a partecipazione pubblica, con la possibilità di coinvolgere nell'immediato futuro gli enti locali della regione. Se per AET la semplice costituzione della società rientra ancora nell'autonomia attribuitale dalla legge istitutiva

(non comportando, di per sé, un impegno eccedente l'ordinaria amministrazione ai sensi dell'art. 5 cpv. 4 LAET; cfr. MICHELE ALBERTINI, op. cit., pag. 462 e seguenti), per l'ACR essa è subordinata all'entrata in vigore della modifica legislativa di cui al presente messaggio. Qualora quest'ultima non venisse accettata, le quote di capitale di spettanza dell'ACR verrebbero assunte da AET.

La nuova società si occuperà di sviluppare il progetto di massima, allestendo in particolare i progetti definitivi per la centrale e per la rete di distribuzione. Sulla base di questi progetti definitivi la stessa società provvederà poi a predisporre gli incarti per la richiesta dei finanziamenti pubblici federali e cantonali. A questo riguardo si ritiene che la richiesta del sussidio cantonale potrà essere sottoposta al Gran Consiglio unitamente, se del caso, alla domanda di autorizzazione per AET – a norma dell'art. 5 cpv. 4 LAET – per la partecipazione finanziaria all'investimento legato alla realizzazione della rete.

4. CONGRUENZA CON IL PIANO FINANZIARIO E LE LINEE DIRETTIVE

La presente proposta non comporta nuovi oneri per il Cantone ed è conforme alle Linee direttive (Riscaldamento climatico, ambiente e energia, schede 1-3, pagine 66 e seguenti).

5. CONCLUSIONI

Sulla scorta delle motivazioni espresse in questo messaggio, chiediamo al Gran Consiglio di approvare l'annesso disegno di modifica della legge concernente l'istituzione dell'Azienda cantonale dei rifiuti.

Vogliate gradire, signor Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, G. Gendotti

Il Cancelliere, G. Gianella

Disegno di

LEGGE

**concernente l'istituzione dell'azienda cantonale dei rifiuti del 24 marzo 2004 (LACR);
modifica**

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

visto il messaggio 20 gennaio 2010 n. 6318 del Consiglio di Stato,

decreta:

I.

La Legge concernente l'istituzione dell'azienda cantonale dei rifiuti del 24 marzo 2004 è modificata come segue:

Art. 2 cpv. 3 (nuovo)

³Nell'ambito dello svolgimento di questi compiti, l'ACR può concludere qualsiasi negozio giuridico atto a raggiungere lo scopo di cui al capoverso 1, iagnan particolare, essa può costituire società, assumere partecipazioni o collaborare sotto altra forma con terzi.

Art. 4 cpv. 2

²Lo Stato ne garantisce gli impegni. La garanzia dello Stato non si estende agli impegni di società affiliate.

II.

Trascorsi i termini per l'esercizio del referendum, la presente modifica di legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.

Il Consiglio di Stato ne fissa la data di entrata in vigore.