

Messaggio

numero

6393

data

24 agosto 2010

Dipartimento

TERRITORIO

Concerne

Rapporto del Consiglio di Stato sull'iniziativa parlamentare 17 dicembre 2009 presentata nella forma elaborata da Raoul Ghisletta e cofirmatari per il Gruppo PS per una completazione dell'art. 18 della legge cantonale di applicazione della legge federale sulla protezione dell'ambiente del 24 marzo 2004 (LALPAmb)

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

con il presente messaggio, ci preghiamo sottoporre al vostro esame le considerazioni del Consiglio di Stato sull'iniziativa elaborata del Gruppo socialista volta a completare l'art. 18 LALPAmb.

I. INTRODUZIONE

1. I Cantoni - a cui incombe l'esecuzione della LPAmb, riservato l'art. 41 (art. 36) - devono provvedere affinché i costi di smaltimento dei rifiuti urbani, per quanto siffatto smaltimento sia stato loro attribuito, siano finanziati mediante emolumenti o altre tasse conformemente al principio di causalità (art. 32a LPAmb). Questo principio è enunciato in modo affatto generale dall'art. 2 LPAmb, a tenor del quale le spese delle misure prese secondo la legge sono sostenute da chi ne è la causa, ed è poi precisato in materia di finanziamento dello smaltimento dei rifiuti dall'art. 32 cpv. 1 LPAmb, che impone al detentore di sostenere le relative spese. Il principio di causalità regola la messa a carico dei costi di smaltimento ed assolve anche una funzione preventiva e orientativa: il detentore, che alla fin fine deve sopportare le spese di smaltimento, è infatti indotto a ridurre al minimo la produzione di rifiuti urbani (ALEXANDER RUCH, Umwelt-Boden-Raum, n. 350 e 353).

2. Nel nostro Cantone, i Comuni - che devono organizzare sul loro territorio la raccolta dei rifiuti urbani e la raccolta separata dei rifiuti urbani riciclabili e di altri tipi di rifiuti per i quali il Consiglio di Stato prescrive questo tipo di smaltimento, disciplinando inoltre i loro compiti tramite apposito regolamento (art. 17 LALPAmb) - devono finanziare i costi sostenuti mediante tasse conformi al principio di causalità (art. 18 LALPAmb). Trattandosi di un principio di diritto federale imposto ai Cantoni, questi ultimi permangono tuttavia responsabili dell'osservanza e della corretta applicazione di questo principio nell'esecuzione di un compito delegato ai Comuni, e poco importa a tal riguardo se il diritto federale viene disatteso dal Municipio, dal Consiglio comunale o dal popolo, chiamato a pronunciarsi tramite referendum sul relativo regolamento e, peculiarmente, sulla riscossione di una tassa causale. Nei confronti dei Comuni

inadempienti, l'autorità cantonale può comunque intervenire in virtù dei suoi poteri di vigilanza e può quindi adottare in via sostitutiva un regolamento sulla raccolta dei rifiuti conforme al principio di causalità: questa facoltà di agire in via sostitutiva - e quindi di introdurre una tassa secondo l'art. 32a LPAmb che l'ordinamento comunale non contempla - non discende tuttavia dal diritto federale, ma dev'essere sorretta da una specifica base legale prevista dal diritto cantonale (DTF 129 I 298/99 consid. 4.2 e 4.3; HANSJÖRG SEILER, USG-Kommentar, n. 41 all'art. 2; URSULA BRUNNER, USG-Kommentar, n. 28 all'art. 32a; HERIBERT RAUSCH, Rechtsgutachten betreffend bundesrechtswidrige Abfallgebühren, URP/DEP 1998 pag. 634 segg., in part. 641 segg.)¹.

II. L'INIZIATIVA DEL GRUPPO PS

3. Dopo aver constatato che, a 6 anni dall'adozione della legge cantonale di applicazione della LPAmb, vi sono ancora Comuni che non hanno nemmeno introdotto una tassa per la copertura dei rifiuti, che il principio di legalità e della parità di trattamento tra cittadini è manifestamente disatteso, che non vi sarebbero soluzioni all'orizzonte e che vari Comuni ticinesi non applicano tasse causali o le applicano in misura insufficiente a coprire i costi, con effetti negativi sul volume dei rifiuti riciclati e quindi sull'ambiente, il Gruppo socialista ha presentato un'iniziativa parlamentare volta a completare l'art. 18 LALPAmb con un secondo capoverso, del seguente tenore:

“²Se dopo 5 anni dall'entrata in vigore della LALPAmb un Comune non applica il cpv. 1 dell'art. 18, il Consiglio di Stato deve adottare, tramite decreto esecutivo, un regolamento provvisorio per fissare nel Comune tasse e modalità di prelievo conformi al cpv. 1. Il regolamento ha validità sino a quando il Comune non metta in vigore un proprio regolamento conforme al cpv. 1 dell'art. 18 LALPAmb”.

La LALPAmb e il relativo regolamento generale del 17 maggio 2005 sono entrati in vigore il 1° gennaio 2006 (art. 29 LALPAmb, art. 12 RLaLPAmb) e il termine imposto ai Comuni per adattare i loro regolamenti alla legge ed in particolare al principio di causalità sancito dall'art. 18 LALPAmb è scaduto il 1° gennaio 2008 (art. 28 LALPAmb, art. 11 RLaLPAmb). In questa misura, la norma proposta dagli iniziativaisti proroga pertanto il termine di adeguamento dei regolamenti comunali all'art. 18 LALPAmb fino al 1° gennaio 2011.

4. Il Consiglio di Stato, con scritto del 2 febbraio 2010, ha comunicato all'Ufficio presidenziale del Gran Consiglio la sua intenzione di esprimersi sull'iniziativa con un messaggio secondo l'art. 97 cpv. 3 LGC/CdS.

5. Nel messaggio 4998 del 19 aprile 2000 che accompagnava il disegno di legge cantonale di applicazione della LPAmb, il Consiglio di Stato aveva proposto l'introduzione di norme che facessero obbligo ai Comuni di prelevare tasse sui sacchi dei rifiuti, ribadendo in tal modo il contenuto del messaggio 4705 del 26 novembre 1997

¹ In questo contesto, si possono citare un regolamento sostitutivo sul finanziamento dello smaltimento dei rifiuti urbani nel Comune di Arosa, adottato dal Governo del Cantone dei Grigioni il 17 dicembre 2002 e impugnato dal Comune senza successo davanti al Tribunale federale (DTF 129 I 290 segg.), nonché la completazione da parte del Consiglio di Stato del Canton Svitto del regolamento sull'eliminazione dei rifiuti del Comune di Steinen (URSULA BRUNNER, n. 28 all'art. 32a).

concernente la modifica della LALIA (art. 19)². L'introduzione di simili norme è stata però respinta già durante la seduta parlamentare del 9 ottobre 2001 ed il Consiglio di Stato, con il messaggio aggiuntivo 4998 A del 5 febbraio 2002, si è limitato a ribadire i dettami posti dal diritto federale e a stabilire cioè che i Comuni devono finanziare i costi sostenuti nel settore dei rifiuti mediante tasse conformi al principio di causalità (art. 18)³. Questa impostazione è stata seguita dalla maggioranza della Commissione della legislazione, la quale ha auspicato che l'entrata in vigore della legge doveva essere l'occasione per far rispettare il principio di causalità su tutto il territorio cantonale e s'è chiesta altresì se *“non sia il caso che l'autorità di vigilanza (Consiglio di Stato/Dipartimento delle istituzioni) - analogamente a quanto capita in caso di demolizioni per costruzioni fuori zona edificabile - abbia ad intervenire sostituendosi ai Comuni, laddove manifestamente non si rispetta il principio di causalità”*⁴.

6. Durante la discussione parlamentare che ha portato all'adozione della LALPAmb, il deputato Manuele Bertoli aveva proposto di emendare l'art. 18 del disegno di legge con un secondo capoverso, del seguente tenore:

“²Qualora esse [le tasse conformi al principio di causalità] non vengano introdotte, dopo formale ammonimento delle autorità comunali, il Consiglio di Stato impone ai Comuni recalcitranti mediante decreto esecutivo delle tasse conformi al cpv. 1. Il loro incasso avviene a cura dell'autorità cantonale e a spese dei Comuni recalcitranti”.

Questo emendamento, dopo ampia discussione, è stato ritirato dallo stesso proponente⁵. Nell'ambito dei dibattiti parlamentari sono comunque emerse obiezioni di carattere politico e giuridico, che possono essere sostanzialmente opposte anche all'iniziativa del Gruppo socialista.

7. Già l'emendamento del 2004 era rivolto contro il Comune di Lugano, che non riscuoteva né riscuote tuttora una tassa sui rifiuti e che finanzia i costi di raccolta attraverso il gettito fiscale⁶. Alla stregua di quell'emendamento, anche l'iniziativa del 17 dicembre 2009 suscita l'impressione che si tratti di una soluzione *ad hoc* volta ad obbligare la Città di Lugano ad adeguarsi ad una normativa che essa, certo in dispregio del diritto federale e del diritto cantonale, tarda ad applicare.

8. Secondo i dati del censimento dei rifiuti urbani del 2008, la copertura media dei costi sostenuti dai Comuni per la raccolta e lo smaltimento è stata del 54%, a fronte di un grado di copertura ideale situato fra il 60 e l'80%. Nel 2009, 60 Comuni ticinesi, su un totale di 176, percepivano una tassa mista (tassa base e tassa sul sacco) e soltanto Lugano, Stabio e in parte Bioggio coprono ancora le spese di smaltimento con le sole imposte⁷. Tutti gli altri Comuni ticinesi finanziano invece i servizi di raccolta e di eliminazione dei rifiuti urbani con il prelievo di tasse causali e hanno comunque già adottato normative compatibili con il principio di causalità: come noto, infatti, una simile normativa non deve necessariamente essere imperniata sul sistema della tassa sul sacco, ma può fondarsi anche su un altro sistema di imposizione che, pur tenendo

² Messaggio citato n. 4998, pag. 12.

³ Messaggio citato n. 4998 A, pag. 4, ad art. 18.

⁴ Rapporto di maggioranza 4998/4998 A del 10 marzo 2004, pag. 19/20, n. 4.10.

⁵ RVGC, Anno parlamentare 2003-2004, seduta XXXV del 24 marzo 2004, pag. 3414 segg., 3423.

⁶ RVGC citati, pag. 3415 e 3419.

⁷ Si precisa in questo contesto che i cittadini di Bioggio e di Capriasca hanno recentemente bocciato un progetto di nuovo regolamento comunale sulla gestione dei rifiuti, che prevedeva l'introduzione di una tassa mista e quindi, peculiarmente, della tassa sul sacco (*infra*, n. 9).

conto della quantità di rifiuti prodotti, non si basi direttamente sul consumo effettivo e quindi sul volume dei rifiuti consegnati⁸.

9. Detto questo, giova poi ricordare che la situazione è destinata in generale ad evolvere nel corso del 2010-2011 in modo conforme al diritto federale. I Comuni recalcitranti, del resto, sono stati più volte sollecitati a voler adeguare i rispettivi regolamenti sulla raccolta dei rifiuti alle norme del diritto superiore ed in particolare al principio di causalità.

- a) Come risulta dalla risposta 20 aprile 2010 del Consiglio di Stato all'interrogazione n. 256.08 del deputato Raoul Ghisletta per il Gruppo PS⁹, il Municipio di Stabio ha già licenziato un apposito messaggio, che si trova attualmente all'esame del Consiglio comunale.
- b) Dal canto loro, i servizi della Città di Lugano hanno da tempo elaborato un progetto di regolamento sulla raccolta dei rifiuti solidi urbani conforme al principio di causalità, ma rimasto in sospeso per consentire ulteriori verifiche degli aspetti finanziari legati alla raccolta dei rifiuti dopo l'entrata in funzione dell'impianto di Giubiasco, ed il Consiglio di Stato, rispondendo anche ad una serie di quesiti puntuali posti dal Municipio della Città, lo ha ancora recentemente invitato¹⁰ a trasmettere al Legislativo un messaggio che accompagni un progetto di regolamento comechessia conforme alle norme del diritto superiore¹¹.
- c) D'altra parte, anche nel Comune di Bioggio, dopo il rifiuto popolare del 29 novembre 2009, il Consiglio comunale ha adottato un regolamento sulla gestione dei rifiuti, che non comportava tuttavia il prelievo di tasse causali a carico delle economie domestiche: per tal motivo, questo nuovo regolamento non è stato approvato dal Consiglio di Stato, e per esso dalla Sezione enti locali del Dipartimento delle istituzioni¹², che ha altresì invitato il Municipio ad avviare la procedura di adozione di un regolamento unico sulla gestione dei rifiuti conforme al principio di causalità, assoggettando anche le economie domestiche alla tassa rifiuti (decisione SEL del 13 luglio 2010)¹³. Sempre nel Comune di Bioggio e in parallelo, l'ordinanza d'applicazione di detto regolamento è stata pure oggetto di ricorso, che il Consiglio di Stato ha accolto con ris. gov. n. 2387 dell'11 maggio 2010 per l'assenza della necessaria base legale formale, ovvero di un regolamento comunale approvato dall'autorità superiore.
- d) Nel Comune di Capriasca, infine, dopo il voto negativo del 7 marzo 2010, la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti vengono finanziati tramite tasse d'uso in base ai regolamenti precedenti, che non contemplano una tassa sul sacco.

⁸ Sul finanziamento dello smaltimento dei rifiuti mediante tasse causali esiste peraltro una copiosa giurisprudenza confortata dalla dottrina, a cui ci si limita - per brevità - a rinviare (DTF 129 I 296/97, 128 I 52/53 consid. 4a; RtiD I-2005 n. 32; ALEXANDER RUCH, n. 365; HANSJÖRG SEILER, USG-Kommentar, n. 118 all'art. 2; URSULA BRUNNER, USG-Kommentar, n. 23 segg. all'art. 32a; ADELIO SCOLARI, Tasse e contributi di miglioria, n. 104-113; ARIANE AYER/BENOÎT REVAZ, Droit suisse de l'environnement, Code annoté, III ediz., ad art. 2 LPE e ad art. 32a LPE)

⁹ Questa interrogazione è stata sostanzialmente ribadita dal Gruppo PS con un'interpellanza del 16 aprile 2010, che si riferisce anche all'iniziativa parlamentare del 17 dicembre 2009.

¹⁰ Lettera del 23 febbraio 2010 (ris. gov. n. 708).

¹¹ Il progetto di piano finanziario 2010-2013 recentemente elaborato dai servizi della Città di Lugano contempla peraltro l'introduzione, a partire dal 2012, di una tassa sulla raccolta e lo smaltimento dei rifiuti che rispetta i criteri del principio di causalità.

¹² Art. 188 e segg. LOC; regolamento sulle deleghe di competenze decisionali, allegato, pag. 32.

¹³ Con questa risoluzione, la SEL ha peraltro riservato *"i passi necessari che il Consiglio di Stato reputerà di dover fare nei confronti del Comune di Bioggio se dovesse persistere una situazione non conforme alla legge"*.

10. In virtù dei suoi poteri di vigilanza, il Consiglio di Stato è chiamato ad approvare i regolamenti che i Comuni emanano nelle materie che rientrano nelle loro competenze (art. 186, 188 e 189 cpv. 1 LOC); inoltre il Consiglio di Stato può emanare un regolamento, in luogo e vece dell'organo comunale competente, quando un Comune - trascorso il termine stabilito e previa formale diffida con l'assegnazione di un nuovo termine - non vi avesse provveduto (art. 189 cpv. 2 LOC). Questa disposizione consente pertanto all'autorità cantonale di vigilanza di agire in via sostitutiva o surrogatoria quando il Comune non emana per tempo i regolamenti che esso deve adottare in virtù del diritto comunale autonomo o del diritto comunale delegato: il regolamento sostitutivo deve però essere limitato, per espressa disposizione di legge, alle norme di natura essenziale. L'applicazione di un regolamento emanato dal Consiglio di Stato in via sostitutiva permane di competenza delle autorità comunali che, in caso di ulteriore inosservanza, potrebbero anche esporsi alle sanzioni previste dall'art. 197 LOC¹⁴.

Nella fattispecie, il termine assegnato ai Comuni ticinesi per dotarsi di un regolamento sulla raccolta e l'eliminazione dei rifiuti, che comporti la copertura dei costi mediante tasse conformi al principio di causalità, è scaduto - come già s'è visto - il 1° gennaio 2008. Il Consiglio di Stato, previa diffida, potrebbe pertanto agire in sostituzione dei Comuni inadempienti, emanando un regolamento che rispetti tale principio in applicazione dell'art. 189 cpv. 2 LOC¹⁵. Questa norma ha infatti una portata generale, che trova applicazione in tutti i settori dove i Comuni devono adottare regolamentazioni specifiche proprie o delegate, e non necessita di essere affiancata da una disposizione che la ribadisca nella legge speciale: se ciò fosse il caso, un disposto analogo a quello proposto dagli iniziativaisti nell'ambito della legislazione cantonale sulla protezione dell'ambiente dovrebbe essere introdotto in tutte le leggi speciali che delegano ai Comuni determinati compiti, precisando altresì le condizioni che gli ordinamenti comunali che li disciplinano devono ossequiare. La norma proposta con l'iniziativa parlamentare sarebbe quindi sprovvida in pratica di portata propria, poiché nulla aggiungerebbe agli obblighi che incombono ai Comuni in materia di raccolta dei rifiuti e di finanziamento dei costi di smaltimento (art. 17, 18 e 28 LALPAmb, art. 11 RLALPAmb) né alle competenze generali che la LOC assegna al Consiglio di Stato quale autorità di vigilanza (art. 189).

11. L'adozione di un regolamento sostitutivo sulla raccolta e lo smaltimento dei rifiuti urbani conforme al principio di causalità, alla stregua d'altronde di altre misure fondate ad esempio sulla LPI¹⁶, deve comunque costituire - a mente del Consiglio di Stato - l'*ultima ratio*. In un sistema come il nostro - dove la Costituzione federale garantisce l'autonomia comunale nella misura prevista dal diritto cantonale (art. 50 cpv. 1) e dove la Costituzione cantonale dichiara i Comuni autonomi nei limiti della Costituzione e

¹⁴ Nell'ambito dei suoi poteri di vigilanza, non si può peraltro escludere che il Consiglio di Stato possa o debba persino occuparsi della fase applicativa, sostituendosi pertanto anche in quest'ambito alle autorità comunali competenti.

¹⁵ Questa facoltà di agire in via sostitutiva può peraltro essere esercitata anche se un regolamento comunale conforme al principio di causalità è stato respinto in votazione popolare (ZBI 1999 269 consid. 4c; ADELIO SCOLARI, n. 113).

¹⁶ Si ricorda in questo contesto che l'art. 6 LPI consente al Consiglio di Stato di diminuire il moltiplicatore politico quale parametro del coefficiente di ponderazione per il calcolo del contributo di livellamento. Ne deriverebbe per i Comuni - che non applicano tributi causali e che finanziano i costi di raccolta dei rifiuti per il tramite del gettito fiscale - che le risorse non prelevate verrebbero computate ai fini del calcolo del contributo al fondo di perequazione, con inevitabile maggiorazione di quest'ultimo (RVGC citati, pag. 3421).

delle leggi (art. 16 cpv. 2)¹⁷ - il Consiglio di Stato ritiene infatti che una costruttiva collaborazione fra enti pubblici sia imprescindibile e che, in ogni caso, devono essere privilegiate la discussione politica e la ricerca di soluzioni condivise e non l'imposizione di *diktat* calati dall'alto. In questo senso ed entro questi limiti, le misure sostitutive, se realmente necessarie, verranno pertanto adottate nei confronti dei Comuni che non dovessero finalmente dar seguito alle disposizioni imperative del diritto superiore e che dovessero finanziare ancora i costi di raccolta e di smaltimento dei rifiuti per il tramite del gettito fiscale: e in questo contesto, avuto riguardo al tenore dell'art. 189 cpv. 2 LOC e al principio di proporzionalità, le eventuali norme d'imperio adottate dall'autorità di vigilanza potrebbero anche fondarsi su norme di regolamento già fatte proprie in qualche modo dalle autorità comunali¹⁸.

Il Consiglio di Stato auspica nondimeno che tale ipotesi non debba verificarsi e che i Comuni ancora inadempienti concludano in tempi brevi la procedura di adozione di regolamenti sulla raccolta e lo smaltimento dei rifiuti che siano conformi ai principi del diritto superiore. Come già s'è visto, il Cantone - che ha delegato ai Comuni il compito di organizzare la raccolta dei rifiuti sul loro territorio, finanziando i costi con il prelievo di tasse causali (art. 17 e 18 LALPAmb) - permane responsabile non solo del corretto adempimento di questo compito delegato, ma anche della corretta applicazione del principio di causalità: in caso di ulteriore disattenzione del diritto federale e peculiarmente di questo principio, il nostro Cantone potrebbe pertanto esporsi agli usuali provvedimenti di vigilanza della Confederazione secondo l'art. 38 cpv. 1 LPAmb (URSULA BRUNNER, USG-Kommentar, n. 28 all'art. 32a)¹⁹.

III. CONCLUSIONI

12. Alla luce delle considerazioni che precedono, il Consiglio di Stato invita il Gran Consiglio a respingere l'iniziativa parlamentare elaborata del Gruppo PS. La norma proposta - al di là del suo obiettivo nemmeno tanto celato, che è quello di colpire soprattutto la Città di Lugano - tende infatti ad introdurre nella legge speciale una competenza sostitutiva di vigilanza già conferita al Consiglio di Stato dalla legge generale (art. 189 cpv. 2 LOC) e, nei confronti dei Comuni ancora inadempienti, non esplicherebbe in sostanza maggiori effetti. In caso di mancata adozione di un ordinamento obbligatorio da parte del Comune o di una o più disposizioni di natura essenziale imposte dalla Costituzione o dalle leggi, l'art. 189 cpv. 2 LOC - peraltro raramente utilizzato (EROS RATTI, Il Comune, vol. III, pag. 1657) - consente già all'autorità di vigilanza di intervenire in via sostitutiva in ogni settore che il Comune deve

¹⁷ Secondo la giurisprudenza, il Comune beneficia di autonomia tutelabile in quelle materie che la legislazione cantonale non disciplina in modo esaustivo, ma lascia in tutto o in parte all'ordinamento comunale, conferendogli una notevole libertà di decisione; la sfera di autonomia protetta può riferirsi sia alla facoltà di emanare o di attuare le proprie disposizioni comunali, sia al margine di apprezzamento di cui il Comune dispone nell'applicazione di norme del diritto superiore (DTF 131 I 341 consid. 4.4.1, 129 I 413 consid. 2.1). Ora, nel campo specifico del finanziamento della raccolta e dello smaltimento dei rifiuti urbani, il legislatore cantonale ha adottato regole generali, lasciando ai Comuni il compito di emanare i provvedimenti che essi reputano più conformi all'interesse pubblico o più opportuni per concretizzarle, ed essi dispongono di una sufficiente libertà d'azione anche nella definizione dei tributi causali che devono applicare (DTF 129 I 294/95 consid. 2.2; ADELIO SCOLARI, n. 107): come risulta dalla prassi, vi sono infatti più sistemi d'imposizione che, in un modo o nell'altro, sono compatibili con il principio di causalità.

¹⁸ Un intervento sostitutivo di questo tipo, attuato previa diffida e limitato all'essenziale, colpirebbe il Comune ticinese nella propria autonomia, ma non sarebbe per questo lesivo degli art. 50 cpv. 1 Cost. fed. e 16 cpv. 2 Cost. cant. (DTF 129 I 299/300 consid. 4.3 e 4.4).

¹⁹ In questo contesto, la Confederazione non può intervenire in via sostitutiva, ma può nondimeno diffidare i Cantoni ad agire (URSULA BRUNNER, USG-Kommentar, n. 16b all'art. 36).

disciplinare mediante regolamento e rende superflua l'introduzione di norme di ugual tenore o quasi nelle leggi speciali.

13. Con il presente messaggio, è da considerarsi evasa anche l'interpellanza 16 aprile 2010 del Gruppo PS, che si riferisce peraltro esplicitamente all'iniziativa parlamentare del 17 dicembre 2009.

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

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, L. Pedrazzini

Il Cancelliere, G. Gianella