

# Messaggio

numero

**6958**

data

2 luglio 2014

Dipartimento

TERRITORIO

Concerne

## **Rapporto del Consiglio di Stato sull'iniziativa parlamentare 19 ottobre 2009 presentata nella forma elaborata da Manuele Bertoli e cofirmatari (ripresa da Carlo Lepori) "Per l'introduzione della tassa sul sacco cantonale" - Controprogetto vertente sulla modifica degli art. 18 e 28 e sull'introduzione degli art. 18a, 18b e 18c LALPAmb**

Signor Presidente,  
signore e signori deputati,

con questo messaggio vi sottoponiamo il nostro rapporto sull'iniziativa parlamentare in oggetto.

Essa mira a introdurre nella Legge cantonale di applicazione della Legge federale sulla protezione dell'ambiente del 24 marzo 2004 (LALPAmb) l'obbligo per tutti i comuni di finanziare i costi sostenuti nel settore dei rifiuti con il prelievo di una tassa proporzionale al quantitativo di rifiuti prodotti affiancata da altri emolumenti conformi al principio di causalità. Lo scrivente Consiglio ha esaminato tale proposta già nel 2009, rinunciando a prendere posizione e rilevando che, alla luce dei dati relativi alla copertura media dei costi di smaltimento (54% nel 2008), la politica cantonale in materia di rifiuti era da valutare in modo positivo indipendentemente dall'introduzione di una tassa sul sacco cantonale (lettera 25 novembre 2009 all'Ufficio presidenziale del Gran Consiglio).

Il 25 maggio del 2010 il Consiglio di Stato ha ribadito la propria volontà di rimettersi alla decisione del Legislativo, rispondendo in tal senso a una richiesta della Commissione della legislazione. Con la risposta è comunque stata presentata ai commissari una nota tecnica con delle considerazioni giuridiche e una panoramica sulla situazione relativa al finanziamento del settore dei rifiuti nel Cantone. Dopo una discussione d'entrata in materia e l'audizione del primo firmatario, il 26 ottobre 2011 la Commissione della legislazione ha nuovamente chiesto al Consiglio di Stato di pronunciarsi sull'iniziativa. A tale ulteriore richiesta, quest'ultimo ha risposto, con lettera 17 gennaio 2012, di avere incaricato i servizi cantonali di verificare ulteriormente la situazione e di allestire una nota tecnica volta a favorire l'evasione della pratica da parte del Gran Consiglio.

Nel presente rapporto, elaborato in base a tale nota, sono esposti il quadro giuridico di riferimento (I.), alcuni dati statistici di rilievo (II.) e un esame dei singoli elementi dell'iniziativa (III.). Sulla scorta di questo esame e conformemente all'art. 99 della Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato del 17 dicembre 2002, lo scrivente Consiglio formula infine una proposta di controprogetto (IV).

## I. IL QUADRO GIURIDICO DI RIFERIMENTO

### 1. Le disposizioni di diritto federale

La Legge federale sulla protezione dell'ambiente (LPAmb) impone ai Cantoni l'obbligo di smaltire - in modo rispettoso dell'ambiente e, per quanto possibile e ragionevole, entro il territorio nazionale (art. 30 cpv. 3) - tutti i *rifiuti urbani*, ovvero quelli provenienti dalle economie domestiche e gli altri rifiuti di composizione analoga (art. 3 cpv. 1 dell'Ordinanza tecnica sui rifiuti), ai quali si aggiungono i rifiuti provenienti dalla manutenzione pubblica delle strade e dagli impianti pubblici di depurazione delle acque di scarico nonché i rifiuti il cui detentore non è identificabile o è insolvente (art. 31b cpv. 1). Gli *altri rifiuti*, quali ad esempio quelli dell'industria, dell'artigianato e del commercio, vanno per contro smaltiti direttamente dal detentore (art. 31c LPAmb).

I costi di smaltimento dei rifiuti devono di principio essere sostenuti dal detentore (art. 32 LPAmb). Questa norma, che concretizza il principio di causalità sancito dall'art. 2 LPAmb (Messaggio concernente la modifica della legge federale sulla protezione delle acque del 4 settembre 1996, FF 1996 1041 pag. 1060; URSULA BRUNNER, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, marzo 2001, n. 10 e seguenti ad art. 32 LPAmb), è completata dall'art. 32a cpv. 1 LPAmb, secondo il quale "*i Cantoni provvedono 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*". Nei testi in tedesco e francese è inoltre precisato che gli emolumenti in questione devono essere messi a carico dei "responsabili" (*den Verursachern; ceux qui sont à l'origine*). Ciò significa che non soltanto i diretti detentori ma pure tutti coloro che hanno originato dei costi di smaltimento dei rifiuti possono essere tenuti a versare un emolumento conforme al principio di causalità. Il campo di applicazione dell'art. 32a cpv. 1 LPAmb è circoscritto ai rifiuti urbani il cui smaltimento è attribuito ai Cantoni e che sono definiti dall'art. 3 cpv. 1 OTR nonché dalla giurisprudenza. Non sono inclusi, per prassi, i rifiuti provenienti dalla manutenzione pubblica delle strade e dagli impianti pubblici di depurazione delle acque di scarico, nonché i rifiuti il cui detentore non è identificabile o è insolvente (DTF 137 I 257 consid. 4.1 pag. 262).

L'art. 32a LPAmb, precisando che i costi di smaltimento devono essere coperti *mediante emolumenti o altre tasse conformi al principio di causalità*, esclude che il finanziamento sia attuato tramite i proventi delle imposte (STF 125 I 449 consid. 3b/bb pag. 455 con riferimenti; URSULA BRUNNER, op. cit., n. 24 ad art. 32a LPAmb). Su questo principio, unanimemente riconosciuto dalla giurisprudenza e dalla dottrina, sono tuttavia state ammesse delle eccezioni, in parte fondate sull'art. 32a cpv. 2 LPAmb ("*se l'introduzione di tasse a copertura dei costi e conformi al principio di causalità dovesse pregiudicare uno smaltimento ecologico dei rifiuti urbani, detto smaltimento può, se necessario, essere finanziato in altro modo*"), in parte giustificate dalla volontà di attuare una messa in vigore graduale del nuovo ordinamento (v. BRUNNER, op. cit., n. 27 ad art. 32a LPAmb) e in parte favorite dalla mancanza di disposizioni chiare e vincolanti sulla definizione dei costi di smaltimento. Quest'ultima circostanza, in particolare, ha portato la giurisprudenza a considerare che, ove l'ente pubblico non tenga una contabilità analitica relativa ai costi di smaltimento dei rifiuti, il 30% di finanziamento di questi ultimi mediante le imposte può ancora essere ammesso quale limite massimo non superabile salvo giustificazioni (DTF 137 I 257 consid. 4.3.3 pag. 265).

Anche per le spese che devono essere coperte con emolumenti o altre tasse conformi al principio di causalità, l'ente pubblico beneficia di un ampio margine di manovra. Gli unici vincoli sono infatti determinati dallo stesso art. 32a cpv. 1 LPAmb, secondo il quale

*l'ammontare delle tasse è fissato tenendo conto in particolare: a) del tipo e della quantità dei rifiuti consegnati; b) dei costi per la costruzione, l'esercizio e la manutenzione degli impianti per i rifiuti; c) degli ammortamenti necessari a mantenere il valore degli impianti; d) degli interessi; e) degli investimenti pianificati per la manutenzione, il risanamento e la sostituzione degli impianti nonché per il loro adattamento alle esigenze legali o per l'ottimizzazione del loro esercizio.* Riguardo all'obbligo di considerare il tipo e la quantità dei rifiuti (lett. a), la giurisprudenza ha avuto modo di precisare che non vi è la necessità di ripartire i costi esclusivamente in proporzione alla quantità: l'importante è che la tassa presenti un rapporto con il valore oggettivo della prestazione o del vantaggio per il contribuente. Per il resto, un certo schematismo è sempre stato considerato ammissibile (DTF 129 I 290 consid. 3.2 pag. 296). Sulla base di questa considerazione, il Tribunale federale ha sviluppato un'articolata giurisprudenza che ha avallato, nel corso degli anni, pure dei sistemi di finanziamento comprendenti tasse basate su criteri quali la cifra d'affari di una persona giuridica (STF 2P.447/1998 del 7 ottobre 1999 consid. 5) oppure la quantità di uve immagazzinate da parte di un'azienda viticola (STF 2P.63/2006 del 24 luglio 2006 in URP 2006 pag. 859 consid. 3.2). Questa giurisprudenza, dopo essere stata oggetto di numerose critiche da parte della dottrina (v. tra i vari il commento di VERONIKA HUBER-WÄLCHLI alla STF 2P.63/2006 in URP 2008 868 con riferimenti oppure ALAIN GRIFFEL, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, Entwicklungen 2006, Berna 2007, pag. 66 e seguenti) è stata corretta il 4 luglio 2011 con una sentenza riguardante il Comune vodese di Romanel-sur-Lausanne (DTF 137 I 257). Con questa importante pronuncia, l'Alta corte ha chiarito definitivamente che per essere conforme all'art. 32a LPAmb, la tassa in esame deve, da un canto, *considerare il tipo e la quantità dei rifiuti prodotti e, d'altro canto, avere un effetto incitativo*, come peraltro era già stato indicato nei materiali legislativi (Messaggio concernente la modifica della legge federale sulla protezione delle acque del 4 settembre 1996, FF 1996 1041) e caldeggiato dalle competenti autorità federali (v. in particolare la Direttiva dell'UFAPF relativa al finanziamento conforme al principio di causalità dello smaltimento dei rifiuti urbani, Berna 2006, cap. 6.1). Alla luce di questa constatazione, lo stesso Tribunale ha quindi potuto rilevare, assieme alla dottrina (URSULA BRUNNER, op. cit., n. 82 ad art. 32a LPAmb; MARTIN FRICK, Das Verursacherprinzip in Verfassung und Gesetz, Berna 2004, pag. 181; VERONIKA HUBER-WÄLCHLI, Finanzierung der Entsorgung von Siedlungsabfällen durch kostendeckende und verursacher-gerechte Gebühren, in URP 1999 35 pag. 43 e 56) che una tassa forfettaria, sia essa destinata alle economie domestiche, alle aziende o alle residenze secondarie, non risponde ai requisiti fissati dall'art. 32a LPAmb.

## **2. L'attuazione delle norme della LPAmb a livello cantonale**

Atteso che il diritto federale non contiene disposizioni direttamente applicabili per la riscossione di tasse sui rifiuti (DTF 129 I 290 consid. 2.2 pag. 294; BRUNNER, op. cit., n. 1 ad art. 32a), i Cantoni sono tenuti a legiferare in questo settore entro i limiti delle condizioni quadro stabilite dalla Confederazione. In virtù della sovranità cantonale in materia di organizzazione e di finanze, essi sono liberi di emanare direttamente le disposizioni esecutive o di delegare tale competenza a collettività subordinate (Messaggio concernente la modifica della legge federale sulla protezione delle acque del 4 settembre 1996, FF 1996 1041 in particolare 1047).

Nel nostro Cantone la raccolta e l'eliminazione dei rifiuti solidi urbani è disciplinata, dal 1. gennaio 2006, nella Legge cantonale di applicazione della legge federale sulla protezione dell'ambiente del 24 marzo 2004 (LALPAmb) e nel relativo regolamento generale di applicazione del 17 maggio 2005 (RLaLPAmb).

L'art. 17 cpv. 1 LALPAmb stabilisce che i comuni provvedono in particolare ad organizzare sull'intero territorio la raccolta dei rifiuti urbani (lett. a), ad organizzare la raccolta separata dei rifiuti urbani riciclabili e degli altri tipi di rifiuti per i quali il Consiglio di Stato prescrive questo tipo di raccolta ai fini di un più idoneo smaltimento e disporre del loro smaltimento (lett. b), nonché a svolgere gli ulteriori compiti affidati loro dal Consiglio di Stato (lett. c). Essi possono organizzare il servizio di raccolta in collaborazione con altri comuni o affidarne l'esecuzione a terzi, anche privati (cpv. 2) e disciplinano i compiti di loro competenza mediante apposito regolamento (cpv. 3).

Per quanto attiene all'aspetto finanziario, la normativa cantonale, riprendendo e attuando i disposti dell'art. 32a cpv. 1 LPAmb, stabilisce che i comuni finanziano i costi sostenuti nel settore dei rifiuti mediante tasse conformi al principio di causalità (art. 18) adattando i regolamenti comunali in materia entro il 31 dicembre 2007 (art. 28 combinato con l'art. 11 RLALPAmb).

Dal profilo operativo, l'ampia delega di competenze ai comuni prevista dal nostro ordinamento - riscontrabile pure nella maggior parte degli altri cantoni (v. 3.1) - permette di considerare al meglio i bisogni locali e garantisce nel contempo un sufficiente grado di flessibilità ed efficienza nell'adempimento dei compiti stabiliti dal Legislatore federale.

## **II. LA SITUAZIONE ATTUALE SUL PIANO FEDERALE E NEL NOSTRO CANTONE**

### **1. In Svizzera**

Da una recente verifica risulta che tre Cantoni (Appenzello-Interno, Berna e Basilea Città) dispongono di un sistema di tassazione cantonale, un Cantone (Ginevra) non prevede alcuna tassa, mentre i rimanenti Cantoni hanno istituito, seppur con modalità diverse, delle deleghe a favore dei Comuni.

Stando ad un'indagine effettuata dai servizi dipartimentali in collaborazione con l'associazione Cercle Déchets (CD), il sacco dei rifiuti da 35 litri a livello nazionale ha un prezzo generalmente superiore a un franco. Nel Canton Basilea Campagna il costo medio per un sacco di 35 litri è di 2.46 franchi. Nel Canton Vaud tale costo si attesta invece, per la maggior parte dei Comuni, tra 1.95 e 2.00 franchi. Il Canton Zugo ha un costo per lo stesso sacco di 2.90 franchi, nel Cantone Turgovia il costo del sacco è di 2.00 franchi, mentre nei Grigioni ogni Comune prevede emolumenti diversi sia per la tassa base che per quella causale; essi variano comunque da 1.40 a 3.00 franchi per il sacco da 35 litri. Nel Canton Soletta e in alcuni comuni del Ct. Berna (KEBAG SA) il prezzo ammonta a 99 centesimi, mentre in Vallese è in preparazione l'introduzione di un sistema di finanziamento combinato che dovrebbe comportare un costo, per sacco dal 35 litri, di circa un franco.

### **2. Nel nostro Cantone**

Nel 2013, su un totale di 135 Comuni, 52 hanno applicato una tassa mista (tassa base e tassa sul sacco), uno esclusivamente la tassa sul sacco (Giubiasco), uno (S. Antonino) un sistema di tassazione che prevede una tassa base e il sacco gratuito (sistema sperimentale e comunque non in linea con le indicazioni giurisprudenziali riportate al capitolo I.) e uno (Bioggio) una tassa base per le sole aziende. 79 Comuni hanno prelevato la sola tassa base (forfettaria) mentre Lugano e Stabio hanno coperto le relative spese esclusivamente con le imposte.

Per quanto attiene all'introduzione della tassa sul sacco abbinata con una tassa base la situazione nei Comuni si presenta come segue.

| Comune                   | TsS dal | Abitanti | Costo sacco<br>35 l,<br>fr./sacco | Tassa base<br>ec.domestica<br>fr./anno |
|--------------------------|---------|----------|-----------------------------------|--|
| <b>Chiasso</b>           | 1994    | 7933     | 1.70                              | 80.-                                   |
| <b>Giubiasco</b>         | 1997    | 8460     | 1.49                              | 0.-                                    |
| <b>Minusio</b>           | 1999    | 7212     | 0.82                              | 45.-                                   |
| <b>Muralto</b>           | 6.2002  | 2818     | 1.08                              | 70.-                                   |
| <b>Brione s. Minusio</b> | 6.2002  | 539      | 1.32                              | 85.-                                   |
| <b>Tenero Contra</b>     | 7.2002  | 2660     | 1.16                              | 80.-                                   |
| <b>Gordola</b>           | 1.2003  | 4410     | 1.55                              | 80.-                                   |
| <b>Orselina</b>          | 1.2003  | 761      | 1.09                              | 110.-                                  |
| <b>Gudo</b>              | 4.2005  | 803      | 1.80                              | 100.-                                  |
| <b>Balerna</b>           | 1.2006  | 3303     | 1.60                              | 75.60                                  |
| <b>Canobbio</b>          | 7.2006  | 1963     | 1.60                              | 95.-                                   |
| <b>Acquarossa</b>        | 7.2006  | 1856     | 2.10                              | 85.-                                   |
| <b>Airolo</b>            | 7.2006  | 1557     | 2.10                              | 100.-                                  |
| <b>Bedretto</b>          | 7.2006  | 76       | 2.10                              | 100.-                                  |
| <b>Biasca</b>            | 7.2006  | 6091     | 2.10                              | 87.96                                  |
| <b>Blenio</b>            | 7.2006  | 1690     | 2.10                              | 75.-                                   |
| <b>Bodio</b>             | 7.2006  | 1044     | 2.10                              | 50.-                                   |
| <b>Claro</b>             | 7.2006  | 2709     | 2.10                              | 140.40                                 |
| <b>Cresciano</b>         | 7.2006  | 640      | 2.10                              | 100.-                                  |
| <b>Dalpe</b>             | 7.2006  | 189      | 2.10                              | 100.-                                  |
| <b>Faido</b>             | 7.2006  | 3181     | 2.10                              | 127.50                                 |
| <b>Giornico</b>          | 7.2006  | 858      | 2.10                              | 95.-                                   |
| <b>Iragna</b>            | 7.2006  | 557      | 2.10                              | 200.-                                  |
| <b>Lodrino</b>           | 7.2006  | 1697     | 2.10                              | 166.-                                  |
| <b>Osogna</b>            | 7.2006  | 1037     | 2.10                              | 183.-                                  |
| <b>Personico</b>         | 7.2006  | 350      | 2.10                              | 80.-                                   |
| <b>Pollegio</b>          | 7.2006  | 786      | 2.10                              | 70.-                                   |
| <b>Prato Leventina</b>   | 7.2006  | 418      | 2.10                              | 110.-                                  |
| <b>Quinto</b>            | 7.2006  | 991      | 2.10                              | 90.-                                   |
| <b>Sobrio</b>            | 7.2006  | 74       | 2.10                              | 100.-                                  |
| <b>Cadenazzo</b>         | 1.2007  | 2439     | 2.00                              | 80.-                                   |
| <b>Cugnasco-Gerra</b>    | 1.2007  | 2879     | 1.40                              | 110.-                                  |
| <b>Sementina</b>         | 1.2007  | 3111     | 1.90                              | 80.-                                   |
| <b>Arbedo-Castione</b>   | 4.2007  | 4437     | 1.90                              | 80.-                                   |
| <b>Gnosca</b>            | 4.2007  | 720      | 1.90                              | 95.-                                   |
| <b>Gorduno</b>           | 4.2007  | 727      | 1.90                              | 80.-                                   |
| <b>Lumino</b>            | 4.2007  | 1373     | 1.90                              | 100.-                                  |
| <b>Moleno</b>            | 4.2007  | 116      | 1.90                              | 70.-                                   |
| <b>Preonzo</b>           | 4.2007  | 600      | 1.90                              | 100.-                                  |
| <b>Monte Carasso</b>     | 7.2007  | 2734     | 1.80                              | 30.-                                   |
| <b>Camorino</b>          | 7.2007  | 2731     | 1.85                              | 40.-                                   |
| <b>Lavertezzo</b>        | 7.2007  | 1236     | 1.60                              | 90.-                                   |
| <b>Bellinzona</b>        | 7.2007  | 17744    | 1.60                              | 50.-                                   |
| <b>Vezia</b>             | 7.2007  | 1932     | 1.80                              | 50.-                                   |
| <b>Caslano*</b>          | 1.2008  | 4259     | 0.40 fr./kg                       | 90.-                                   |
| <b>Brissago</b>          | 1.2008  | 1848     | 1.10                              | 150.-                                  |
| <b>Croglio</b>           | 1.2009  | 822      | 1.40                              | 134.-                                  |
| <b>Pura</b>              | 1.2009  | 1383     | 1.60                              | 145.-                                  |
| <b>Losone</b>            | 1.2009  | 6414     | 2.00                              | 42.-                                   |

|                   |        |      |             |       |
|-------------------|--------|------|-------------|-------|
| <b>Arogno</b>     | 1.2010 | 948  | 1.40        | 140.- |
| <b>Vernate*</b>   | 1.2012 | 581  | 0.45 fr./kg | 140.- |
| <b>Serravalle</b> | 4.2012 | 2045 | 2.10        | 130.- |
| <b>Agno</b>       | 7.2013 | 4050 | 1.80        | 88.-  |

|               |        |
|---------------|--------|
| <b>Totale</b> | 131792 |
|---------------|--------|

Nota: \* taxa sul peso

Nel Sottoceneri solo 10 Comuni su 63 (pari al 16% dei Comuni e al 14% della popolazione) hanno introdotto una taxa sul sacco abbinata ad una taxa base. Nel Sopraceneri questi Comuni sono 43 su 72 (pari al 60% dei Comuni e al 66% della popolazione).

Vi sono alcuni Comuni che, oltre alla taxa sul sacco e alla taxa base, applicano la taxa sul peso o sul volume per la categoria degli scarti vegetali e/o dei rifiuti ingombranti non riciclabili.

Il tasso medio di copertura dei costi sostenuti da tutti i Comuni per lo smaltimento dei rifiuti in Ticino è stato nel 2012 del 84%. Questo significa che a fronte di una spesa complessiva di circa 46 milioni di franchi per lo smaltimento dei rifiuti urbani, circa 38.5 milioni sono rientrati tramite le tasse comunali sui rifiuti (taxa base e taxa sul sacco) mentre la parte rimanente (circa 7.5 milioni) è stata coperta tramite le imposte.

Il prezzo medio dei sacchi da 35 litri in vendita nei Comuni che hanno introdotto la taxa sul sacco (esclusi quindi Caslano e Vernate) si attesta a 1.80 franchi. Il 60% di questi Comuni adotta prezzi superiori a questa media. Ciò è riconducibile principalmente al fatto che nei Comuni appartenenti al Consorzio nettezza urbana Biasca e valli (CNU) il prezzo ammonta a 2.10 franchi mentre in quelli del Consorzio raccolta rifiuti Nord Bellinzona (CRRNB) a 1.90 franchi.

Per quanto attiene invece la taxa base, il prezzo medio per un nucleo familiare tipo (composto da due o più persone) è pari a 94.- franchi all'anno. Il 53% dei Comuni adotta prezzi inferiori a questa media.

La taxa base annua minore, escludendo il Comune di Giubiasco che ha deciso di non riscuoterla nel 2013, è di 30.- franchi mentre quella più elevata è pari a 200.- franchi.

### **III. LE PROPOSTE DELL'INIZIATIVA**

#### **1. In generale**

Con l'atto parlamentare in oggetto si chiede di introdurre in tutti i comuni l'obbligo di prelevare una taxa per lo smaltimento dei rifiuti fissata dal Consiglio di Stato in funzione del volume.

Essa riprende in larga misura il contenuto del rapporto di maggioranza 10 ottobre 2007 della Commissione della legislazione sull'iniziativa popolare "28 inceneritori bastano!" e fa seguito ad un'analogha iniziativa presentata già nel 1994 dagli allora deputati Bruno Lepori e Argante Righetti.

Sui contenuti di questi due atti si rimanda agli esaustivi commenti contenuti nell'iniziativa in esame. Qui basti soltanto ricordare che l'iniziativa generica Lepori/Righetti - avente per

oggetto l'introduzione nella Legge cantonale di applicazione della legge federale contro l'inquinamento delle acque del 30 novembre 1992 (LALIA) di un obbligo per i comuni di prelevare tasse sui sacchi dei rifiuti - è stata accolta nel suo principio dal Gran Consiglio in data 21 dicembre 1994. Il successivo messaggio governativo del 26 novembre 1997 (n. 4705), che ne ha concretizzato i principi, è stato congelato sino al 2001 per questioni di opportunità politica e poi rimaneggiato in modo sostanziale dalla Commissione della legislazione. Il risultante progetto, contenuto nel rapporto commissionale n. 4705R del 25 settembre 2001, è stato respinto dal Gran Consiglio il 9 ottobre 2001 con 40 voti contrari, 38 favorevoli e nessuna astensione.

L'iniziativa popolare generica "28 inceneritori bastano!" del 20 ottobre 2005 verteva inizialmente su una riforma della Costituzione cantonale fondata sui tre seguenti principi: a) la proibizione dell'edificazione sul territorio del Cantone di impianti per lo smaltimento dei rifiuti sino al 2016; b) lo smaltimento dei rifiuti ticinesi durante questo periodo entro il territorio nazionale; c) la messa a frutto di questo o periodo di moratoria per una politica di riciclaggio e di prevenzione che permettano una riduzione massiccia del quantitativo di rifiuti da trasportare. Nel proprio rapporto del 10 ottobre 2007, la maggioranza della Commissione della legislazione ha poi proposto di affiancare all'iniziativa costituzionale un controprogetto che, mediante una modifica della Legge cantonale di applicazione della Legge federale sulla protezione dell'ambiente, introducesse in modo generalizzato la tassa sul sacco in tutti i comuni ticinesi. Durante la seduta del 12 novembre 2007 il Gran Consiglio ha dichiarato irricevibile l'iniziativa popolare e ha deciso di non entrare nel merito della proposta di controprogetto contenuta nel rapporto di maggioranza.

## **2. Elementi e motivazioni dell'iniziativa**

L'iniziativa propone di modificare la LALPAmb come segue:

### **Art. 18 Finanziamento**

<sup>1</sup>*I Comuni finanziano i costi sostenuti nel settore dei rifiuti mediante tasse conformi al principio di causalità, le quali sono disciplinate dall'apposito regolamento.*

<sup>2</sup>*A copertura delle spese comunali complessive del settore rifiuti essi prelevano:*

- a) *una tassa per la raccolta e l'eliminazione dei rifiuti solidi urbani in funzione del volume conformemente al cpv. 3 (tassa sul sacco);*
- b) *altre tasse, definite dai Comuni medesimi conformemente al cpv. 4.*

<sup>3</sup>*La tassa sul volume è fissata dal Consiglio di Stato in modo uniforme per tutto il Cantone. L'ammontare della stessa è proporzionale al volume dei rifiuti, è compreso fra fr. 0.70 e fr. 1.20 per un sacco della capacità di 35 litri, ed è stabilito in funzione dell'evoluzione dei costi di smaltimento e dei volumi da smaltire.*

<sup>4</sup>*Il regolamento può anche prevedere:*

- a) *tasse causali specifiche per la copertura dei costi di raccolta e smaltimento dei rifiuti ingombranti e degli scarti vegetali;*
- b) *tasse causali specifiche per i grandi produttori per la copertura dei costi di raccolta e smaltimento dei rifiuti riciclabili;*
- c) *tasse base per la copertura degli altri costi comunali;*
- d) *facilitazioni a carattere sociale come il diritto per alcune categorie di cittadini di ottenere periodicamente la fornitura gratuita di un adeguato numero di sacchi ufficiali.*

## **Art. 28a Norma transitoria (nuovo)**

<sup>1</sup> *I Comuni provvedono ad adattare al nuovo art. 18 cpv. 2, 3 e 4 i regolamenti per la raccolta e l'eliminazione dei rifiuti, che devono entrare in vigore entro il 1 gennaio 2012.*

<sup>2</sup> *Il Consiglio di Stato può esentare dalla tassa sul volume (art. 18 cpv. 3) i Comuni che offrono un servizio fondato su sistemi equivalenti, come ad esempio una tassa sul peso, per un massimo di 10 anni.*

La proposta muove dall'idea che la diminuzione dei rifiuti urbani da smaltire e l'aumento della quota di riciclaggio, oltre che costituire un aspetto positivo dal profilo ambientale, possono generare delle dinamiche vantaggiose dal profilo finanziario non soltanto per gli enti pubblici ma anche per tutti i cittadini. In questo contesto le norme proposte, che attuano il principio di causalità di cui all'art. 2 LPAmb, non hanno tanto lo scopo di aumentare gli introiti per le casse pubbliche ma piuttosto quello di influire sul comportamento dei cittadini spingendoli a separare i rifiuti in maniera maggiore di quanto già non facciano.

Gli iniziativaisti riconoscono che la tassa proposta rappresenta una misura applicata più agli effetti e che non alle cause del problema della sovrapproduzione di rifiuti. Essi ritengono tuttavia che l'introduzione di un tale emolumento possa influenzare anche queste ultime poiché *“con il nuovo sistema i consumatori tenderanno a prestare più attenzione al momento dell'acquisto dei beni, lasciando per esempio nei negozi gli imballaggi inutili e quindi stimolando direttamente i produttori ad una riduzione dei potenziali rifiuti”* (v. iniziativa pag. 4).

In definitiva l'atto parlamentare in oggetto riassume l'idea, già contenuta nel messaggio governativo del 1997 sull'iniziativa Lepori/Righetti, di istituire una tassa incassata dai Comuni ma decisa dal Consiglio di Stato. Questa tassa verrebbe destinata a coprire i costi connessi allo smaltimento in senso stretto dei RSU. Per contro, nell'intento degli iniziativaisti gli altri costi comunali (raccolta, ingombranti, ecc.) andrebbero finanziati mediante altre tasse causali ad hoc come pure una tassa base.

### **3. Considerazioni tecniche e giuridiche sui contenuti dell'iniziativa**

#### **3.1 *Sull'obiettivo di favorire le raccolte separate e il riciclaggio dei rifiuti***

L'obiettivo annunciato dagli iniziativaisti coincide con quello che ormai da anni il Consiglio di Stato ha posto al centro della propria politica in materia di gestione dei rifiuti.

La quota di riciclaggio nel nostro Cantone è costantemente in crescita. Secondo il censimento dei rifiuti, che conteggia anche i rifiuti prodotti dai privati e non smaltiti tramite i Comuni, nel 2012 la percentuale globale delle raccolte separate ha raggiunto il 50% (attestandosi in linea con quella a livello federale) mentre le raccolte separate comunali si sono assestate sul 47.3%. Contrariamente a quanto sembrano ritenere gli iniziativaisti, a livello svizzero non vengono stilate classifiche né realizzati dei confronti tra i Cantoni. Del resto ciò risulterebbe quantomeno avventato visto che ogni Cantone presenta le proprie caratteristiche demografiche, orografiche e socio-economiche. Lo stesso discorso vale anche per i Comuni. Per questo motivo la statistica dei rifiuti pubblicata dall'UFAM riporta da diversi anni unicamente i dati globali a livello federale (tonnellate e kg pro capite) prodotti dalle economie domestiche e dall'industria.

In tema di organizzazione delle raccolte separate e di smaltimento dei rifiuti vanno pure segnalate, per completezza di informazione, le modifiche che il Consiglio di Stato ha apportato nel 2008 al Regolamento di applicazione dell'Ordinanza tecnica sui rifiuti (ROTR; in parte entrate in vigore il 1. gennaio 2010). Tali modifiche hanno da un canto precisato le modalità di raccolta separata dei rifiuti da parte dei Comuni e d'altro canto formalizzato l'obbligo di consegna dei rifiuti urbani non riciclabili e quelli ad essi assimilabili all'Azienda cantonale dei rifiuti (ACR). In particolare, per quanto attiene al primo aspetto, sono state introdotte delle nuove categorie di rifiuti soggetti all'obbligo di raccolta separata da parte dei Comuni (ingombranti combustibili non riciclabili, e determinati rifiuti soggetti a controllo, quali gli scarti di legno) e altre che possono essere raccolte volontariamente (rifiuti speciali come i tubi fluorescenti, e rifiuti soggetti a controllo come gli pneumatici fuori uso). L'obbligo di consegnare all'ACR tutti i rifiuti urbani non riciclabili compresi quelli ad essi assimilabili e quelli artigianali o industriali comparabili per genere ai rifiuti urbani è stato inoltre istituito con l'obiettivo di sfruttarne al meglio la capacità termica, evitando con ciò che questi rifiuti vengano smaltiti oltre Gottardo o all'estero, con conseguenze negative dal profilo ambientale.

Anche se attraverso l'informazione e la sensibilizzazione si possono raggiungere dei buoni risultati a livello di quota di riciclaggio - e la situazione del nostro Cantone ne è un esempio - è oggi acquisito che questa quota può essere influenzata dalle modalità con le quali il privato finanzia la raccolta e lo smaltimento. Ciò è confermato, del resto, dagli studi svolti dall'UFAM negli anni 2001/2002 (in Scritti sull'ambiente N. 356) e nel 2012 (pubblicato il 28 gennaio 2014 e consultabile su <http://www.bafu.admin.ch/abfall/02202/12658/index.html?lang=it&msg-id=51815>).

### **3.2 Sulla necessità di una modifica delle vigenti norme riguardanti il finanziamento**

La proposta di rivedere e, entro certi limiti, uniformare le modalità di finanziamento della gestione dei rifiuti a livello comunale appare condivisibile. Del resto, una revisione in questo ambito s'imporrebbe già soltanto per motivi di legalità. Stando alla summenzionata sentenza del Tribunale federale del 4 luglio 2011 (DTF 137 I 257), infatti, attualmente nel nostro Cantone un importante numero di Comuni non applica correttamente i disposti del diritto federale. Tra gli stessi figurano non soltanto i Comuni che non prelevano alcuna tassa (Lugano, Stabio e in parte Bioggio), ma pure quelli che percepiscono esclusivamente delle tasse base (forfettarie) e quelli che non rispettano i limiti del grado di copertura dei costi (70-100%) ammessi dalla giurisprudenza. Una simile situazione va al più presto corretta anche perché espone numerosi enti pubblici al rischio di contestazioni (ricorsi contro le singole decisioni di tassazione) che potrebbero di fatto paralizzare l'intero sistema di finanziamento della gestione dei rifiuti.

### **3.3 Sui singoli elementi della proposta**

L'impostazione del sistema di finanziamento contenuta nel messaggio licenziato dal Consiglio di Stato nel 1997 nell'ambito dell'iniziativa Lepori/Righetti - una tassa riscossa dai Comuni entro i limiti tariffali decisi a livello cantonale (v. sopra 4.1) - rispecchia quella applicata in diversi altri Cantoni e si scosta in modo contenuto dal vigente sistema di finanziamento. In linea di massima essa può essere riconfermata, ritenuto anche che, come si vedrà, la maggior parte dei costi nell'ambito della gestione dei rifiuti sono già oggi anticipati dai Comuni.

Il principio, esposto a pag. 4 dell'iniziativa, che mira a strutturare la tassazione in base alla tipologia dei costi da finanziare (i costi fissi sono coperti con una tassa base, quelli variabili

con una tassa sul quantitativo) è in linea con il diritto superiore. A questo riguardo va tuttavia rilevato che il progetto di normativa elaborato nell'atto parlamentare non appare del tutto congruente con tale principio. Infatti stando al tenore dell'art. 18 cpv. 2 sembrerebbe che la prevista tassa sul sacco intenda coprire tutte le spese comunali del settore dei rifiuti ed in particolare quelle "di eliminazione" e "di raccolta". Queste ultime, tuttavia, nella misura in cui riguardano gli RSU combustibili non riciclabili destinati all'ACR, non possono essere considerate delle spese variabili bensì fisse dal momento che non dipendono direttamente dal quantitativo dei rifiuti prodotti.

Stando al testo contenuto nell'atto parlamentare, sembrerebbe inoltre che gli iniziativisti propendano per un prelievo facoltativo della tassa base (v. art. 18 cpv. 4 lett. c del progetto). Una simile impostazione appare quantomeno problematica. Infatti, qualora un Comune decidesse di finanziare la gestione dei rifiuti esclusivamente con delle tasse sul quantitativo (tassa sul volume o sul peso) esso potrebbe incorrere concretamente in una violazione dei principi dell'equivalenza e della copertura dei costi, che impongono di far partecipare alle spese tutti i cittadini che da un determinato servizio pubblico traggono - in modo anche teorico - un qualsiasi beneficio.

Infine, considerato che pure una tassa determinata in base al peso rispetta il principio di causalità (cfr. Direttiva dell'UFAPF relativa al finanziamento conforme al principio di causalità dello smaltimento dei rifiuti urbani, Berna 2006; ALAIN SAUTEUR, La valorisation des déchets urbains, Zurigo 2007, pag. 130) e che una simile soluzione è attualmente applicata in due comuni del nostro Cantone (Caslano e Vernate), appare più corretto utilizzare il termine di tassa sul quantitativo e non sul volume. Sempre a livello di terminologia e in linea con la prassi in vigore a livello federale, il termine "eliminazione" andrebbe poi sostituito con quello di "smaltimento".

#### **IV. PROPOSTA DI CONTROPROGETTO**

Con il presente controprogetto lo scrivente Consiglio intende proporre l'unificazione a livello cantonale delle modalità di copertura dei costi dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani e questo con i seguenti obiettivi:

- allinearsi ai vigenti principi di legalità in materia mediante l'adozione di un sistema basato sul principio di causalità;
- garantire la parità di trattamento per tutti cittadini;
- fissare il costo del sacco a livelli minimi su scala nazionale;
- incentivare ulteriormente il riciclaggio per effetto dell'estensione a tutti i cittadini del sistema fondato sul principio di causalità;

La necessità dal profilo giuridico di adottare a livello generalizzato il principio di causalità nella determinazione dei costi di smaltimento dei rifiuti è già stata illustrata ai punti precedenti. Il controprogetto proposto dallo scrivente Consiglio consente di risolvere determinate criticità di Regolamenti comunali in cui il principio di causalità non è ancora stato correttamente recepito. Esso risponde altresì alle sollecitazioni pervenute negli scorsi mesi da parte di numerosi Comuni, confrontati con tangibili difficoltà nell'adottare Regolamenti in grado di conciliare il rispetto del quadro giuridico delineato dalla giurisprudenza federale con il necessario consenso locale. Della soluzione proposta, pienamente rispettosa della legalità, beneficiano a maggior ragione quei pochi Comuni ancora privi di normative sul tema e in cui il finanziamento del costo del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti avviene per il tramite delle imposte comunali ordinarie. Se tale

impostazione nell'affrontare la tematica poteva in passato essere ritenuta sostenibile, essa deve tuttavia ritenersi definitivamente superata al più tardi dal momento dell'emanazione della prefata sentenza del Tribunale federale DTF 137 I 257, motivo per cui ben si giustifica che anche questi Comuni renitenti adottino delle normative a completazione della parziale unificazione qui proposta.

Particolare attenzione è stata dedicata alle implicazioni economiche dell'unificazione oggetto di questa proposta. Va subito precisato che si tratta di una procedura finanziariamente neutra (o semmai, come si dirà più avanti, favorevole all'utenza): né i Comuni, né tantomeno il Cantone conseguono un beneficio finanziario. Non si tratta dunque di una nuova tassa o imposta a carico del cittadino, che in ogni caso già pagava questo servizio, ma di una modifica delle modalità di prelievo del costo dello smaltimento dei rifiuti, che viene ora computato unicamente in funzione del quantitativo di rifiuti. Ritenuto che attualmente il costo dello smaltimento dei rifiuti è fissato in fr. 170.- alla tonnellata (IVA esclusa) e atteso che è da ritenere assodato, sulla scorta dell'esperienza in materia, un peso medio di 5 kg per il sacco da 35 litri, ne consegue che il costo dello smaltimento dei rifiuti ivi contenuti va determinato in fr. 0.85 (IVA e costo di produzione del sacco esclusi), importo corrispondente a fr. 0.17 al kg. Il prezzo dei sacchi di dimensioni differenti sarà determinato in proporzione. Pur considerato che dovrà cumulativamente essere percepita dai Comuni anche una tassa di base (a copertura dei costi fissi di gestione e degli altri costi non direttamente riconducibili al quantitativo di rifiuti prodotti, ivi compresi i costi di produzione dei sacchi di raccolta, di distribuzione e l'IVA), la quantificazione entro una forchetta compresa tra fr. 0.85 e fr. 0.95 del costo del sacco da 35 litri proposta dallo scrivente Consiglio è marcatamente inferiore a tutti i prezzi attualmente in vigore nei Comuni ticinesi (con la sola lodevole eccezione di Minusio) e si situa ai limiti inferiori anche a livello svizzero. Il costo del contenitore merita una piccola riflessione: da una sommaria indagine effettuata nei principali supermercati, risulta che il rotolo da 20 sacchi da 35 litri è venduto a prezzi variabili da fr. 2.40 a fr. 3.20. Già oggi, pertanto, nei Comuni in cui non vige la cosiddetta "tassa sul sacco" il cittadino che si serve degli appositi sacchi "neri" sopporta un costo di fr. 0.12-0.16 a sacco, importo che, nel risultato economico, riduce l'incidenza del provvedimento qui proposto per quei Comuni non ancora allineati al principio di causalità.

In conseguenza dell'adozione delle modifiche qui proposte i Comuni dovranno evidentemente modificare (o introdurre) le proprie normative in materia, prevedendo una tassa di base commisurata agli altri costi che incombono loro in tema di rifiuti e rendendole compatibili con l'unificazione del prelievo dei costi di smaltimento qui proposta.

Lo scrivente Consiglio auspica inoltre che l'adozione delle misure qui proposte potrà comportare dei benefici in ottica ambientale, incentivando il riciclaggio nei Comuni che non hanno ancora adottato un sistema basato sul principio di causalità, senza penalizzarlo laddove il costo del sacco verrà ridotto. Nella determinazione della sostenibilità economica del prezzo proposto, compreso tra fr. 0.85 e fr. 0.95 per il sacco da 35 litri, presupposto che gli altri parametri gestionali ed economici non subiscano mutamenti di rilievo, lo scrivente Consiglio ha già tenuto conto di una possibile riduzione stimata nella misura del 15% del quantitativo di rifiuti da smaltire conseguente al presumibile aumento del riciclaggio. Qualora la prassi dovesse fornire delle indicazioni differenti, sarà in ogni caso facoltà dello scrivente Consiglio adattare il prelievo del costo dello smaltimento alle mutate circostanze.

Alla luce delle considerazioni che precedono, lo scrivente Consiglio propone, nella forma del controprogetto, i seguenti adattamenti del testo normativo elaborato dagli iniziativaisti.

**Art. 18    Finanziamento**  
**a) Principio**

<sup>1</sup>*Le spese ed i ricavi generati dalla gestione dei rifiuti urbani sono registrati in un centro costo appositamente dedicato della contabilità comunale.*

<sup>2</sup>*I comuni coprono la totalità delle spese di tale gestione mediante il prelievo di:*

- a) tasse per i costi di raccolta e per gli altri costi fissi, determinate in funzione del detentore (tasse base);*
- b) tasse per i costi di smaltimento dei rifiuti solidi urbani (RSU) combustibili non riciclabili, determinate in funzione del quantitativo dei rifiuti prodotti e prelevate mediante la vendita dei sacchi della spazzatura (tasse sul quantitativo);*
- c) altre tasse causali definite conformemente all'art. 18c.*

<sup>3</sup>*L'ammontare delle tasse incassate deve di principio corrispondere a quello delle spese sostenute. Nei casi in cui a consuntivo risultassero delle eccedenze o dei sensibili disavanzi, entro un anno dalla relativa approvazione l'importo delle tasse base dev'essere conseguentemente adeguato.*

La contabilità separata per lo smaltimento dei rifiuti urbani costituisce una condizione indispensabile per assicurare un calcolo trasparente del relativo finanziamento. Questa trasparenza serve a colui che produce i rifiuti - affinché possa comprendere come è determinata la tassa - ma anche ai Comuni, i quali devono conoscere la struttura dei costi per poter adeguare i relativi finanziamenti. In questo contesto l'applicazione dei principi della contabilità analitica appare di fondamentale importanza e deve essere pertanto promossa nel limite del possibile (in questo senso si è già espresso anche l'UFAM nella propria direttiva sul Finanziamento conforme al principio di causalità dello smaltimento dei rifiuti urbani del 2001). Del resto è soltanto tramite un confronto costante dei propri costi e delle proprie prestazioni che il Comune può assicurare un adeguato controllo delle spese. Nel caso in cui un comune applichi i principi della contabilità analitica e stabilisca con esattezza l'ammontare delle spese relative allo smaltimento dei rifiuti urbani, stando alle indicazioni che scaturiscono dalla già citata sentenza del Tribunale federale riguardante il comune di Romanel-sur-Lausanne (v. in particolare DTF 137 I 257 consid. 4.3.3 pag. 265), il grado di copertura di tali spese mediante tasse causali andrebbe assicurato al 100%.

Il secondo capoverso concretizza il concetto, promosso dall'iniziativa, di una tassa combinata (tassa base più una tassa proporzionale alla quantità). Una simile combinazione si inserisce correttamente nel quadro giuridico descritto nel capitolo I. ed è perfettamente in linea con il modello di finanziamento raccomandato dalla Confederazione (UFAM, Finanziamento conforme al principio di causalità dello smaltimento dei rifiuti urbani, Berna 2001).

Nel capoverso 3 è esplicitato il principio della copertura dei costi. Ciò implica che a medio termine le entrate complessive delle tasse non possono superare i costi globali dello smaltimento dei rifiuti urbani. Lo scopo è di determinare l'ammontare totale delle tasse, assicurando che le stesse coprono soltanto i costi relativi allo smaltimento dei rifiuti urbani.

In considerazione del principio espresso al capoverso 1, la possibilità di scendere al disotto del 100% di copertura dei costi - ammessa dalla giurisprudenza qualora la contabilità comunale non permetta di determinare in modo sufficientemente preciso

l'ammontare degli stessi (v. sopra capitolo I.1 e in particolare DTF 137 I 257 consid. 4.3.3 pag. 265) - è disciplinata all'art. 28 relativo alle disposizioni transitorie.

#### **Art. 18a b) Tassa base**

<sup>1</sup>La tassa base serve a finanziare i costi fissi di gestione e segnatamente:

- a) quelli amministrativi e del personale,
- b) di informazione e sensibilizzazione,
- c) di raccolta dei rifiuti solidi urbani (RSU) e delle raccolte separate,
- d) di investimento,
- e) gli altri costi per i quali non è determinabile un nesso causale con i quantitativi di rifiuti prodotti.

<sup>2</sup>Le persone fisiche e giuridiche residenti o aventi sede nel Comune sono assoggettate alla tassa indipendentemente dalla frequenza o dall'intensità con le quali esse fruiscono dei servizi comunali.

<sup>3</sup>Il Municipio stabilisce mediante ordinanza l'ammontare della tassa base nei limiti del regolamento comunale distinguendo almeno le seguenti categorie di detentori:

- a) economie domestiche e
- b) persone giuridiche.

<sup>4</sup>L'ammontare della tassa è unico per tutte le economie domestiche.

<sup>5</sup>Per le persone giuridiche l'ammontare della tassa è determinato in funzione dell'attività svolta e/o delle categorie di rifiuti prodotte e della quantità.

<sup>6</sup>Il Municipio può stabilire mediante ordinanza delle facilitazioni di carattere sociale, come ad esempio il diritto per alcune categorie di utenti di ottenere l'esenzione o la riduzione della tassa base.

<sup>7</sup>Le basi di calcolo sono a disposizione del pubblico.

La tassa base è obbligatoria e serve a coprire primariamente i costi fissi e secondariamente i costi variabili non direttamente riconducibili al quantitativo di rifiuti prodotti. Essa copre pure i costi di produzione dei sacchi di raccolta, di distribuzione e l'IVA, in particolare qualora il Comune adotti l'importo inferiore di cui alla (limitata) forchetta indicata per il costo del sacco.

I rifiuti il cui smaltimento secondo l'articolo 31c LPAmb compete al detentore (ovvero che non rientrano nella categoria dei rifiuti urbani) non rientrano nei costi da finanziare con la tassa base. Lo stesso discorso vale per gli oneri relativi allo smaltimento di rifiuti provenienti dalla manutenzione pubblica delle strade, dalla depurazione pubblica delle acque di scarico, dai cestini pubblici nonché di rifiuti il cui detentore non è identificabile o è insolvente.

Sempre in relazione all'art. 31c LPAmb, va rilevato che nei casi in cui si tratti di rifiuti soggetti a controllo o di rifiuti speciali, il detentore deve far capo a ditte di smaltimento autorizzate dall'autorità cantonale. A questo riguardo, sulla scorta dell'esperienza maturata nel corso degli ultimi anni, risulta auspicabile sottoporre lo smaltimento di tutti i tipi di rifiuti ad un regime generale di autorizzazione. Così facendo pure le ditte che smaltiscono scarti vegetali verrebbero obbligate ad ottenere un'autorizzazione allo smaltimento rilasciata dall'autorità cantonale. Una modifica della LALPAmb in questo senso andrà proposta mediante uno specifico messaggio al Gran Consiglio.

Per i costi di smaltimento dei rifiuti urbani depositati illegalmente si ritiene preferibile escluderli dai costi da finanziare obbligatoriamente con le tasse sui rifiuti. Ai comuni rimane riservata la possibilità di prevedere degli appositi emolumenti fondati sull'art. 18c (v. sotto; su questo tema si veda in particolare la DTF 138 II 111 concernente la possibilità di imputare in via eccezionale i costi della raccolta di rifiuti abbandonati sul suolo pubblico e quelli di smaltimento dei rifiuti depositati nei cestini pubblici a commerci tipo take-away o ad organizzatori di particolari manifestazioni tramite specifiche tasse causali).

Anche gli impianti e i servizi necessari allo smaltimento dei rifiuti urbani devono essere finanziati mediante il prelievo della tassa base. Tra questi costi figurano ad esempio quelli per la realizzazione dei centri di raccolta o per l'acquisto di appositi veicoli per la raccolta. Agli stessi vanno evidentemente aggiunti anche i relativi accantonamenti per la manutenzione, il risanamento o la sostituzione.

Per quanto attiene alle persone soggette alla tassa base (cpv. 2) appare importante prevedere il minor numero possibile di categorie così da limitare le mutazioni e gli oneri amministrativi.

La soluzione proposta al sesto capoverso fa sì che i Comuni non debbano più legiferare mediante delle norme di regolamento comunale ma possano intervenire con delle semplici ordinanze municipali.

L'informazione sui costi di smaltimento dei rifiuti, come pure la possibilità di verifica dell'ammontare delle tasse (cpv. 7), sono imposte dall'art. 32 a cpv. 4 LPAmb e sono necessarie per far accettare al cittadino il finanziamento secondo il principio di causalità.

Quanto alle facilitazioni sociali di cui al cpv. 6, esse (come pure quelle di cui all'art. 18b cpv. 4 che segue) vanno finanziate con le risorse della gestione finanziaria ordinaria del Comune, e non con il provento della tassa base.

#### **Art. 18b c) Tassa sul quantitativo**

<sup>1</sup> *La tassa sul quantitativo è destinata a finanziare i costi di smaltimento dei rifiuti solidi urbani (RSU) combustibili non riciclabili raccolti in sacchi della spazzatura.*

<sup>2</sup> *Il suo ammontare è determinato annualmente dal Consiglio di Stato in base al peso o al volume ed è proporzionale alla tassa di smaltimento applicata dall'ACR ai Comuni (art. 24 cpv. 2 LACR).*

<sup>3</sup> *I relativi importi sono pubblicati sul Foglio ufficiale a cura del Consiglio di Stato entro la fine di ottobre di ogni anno.*

<sup>4</sup> *Il Municipio può stabilire mediante ordinanza delle facilitazioni di carattere sociale, come ad esempio il diritto per alcune categorie di utenti di ottenere periodicamente la fornitura gratuita di un adeguato numero di sacchi.*

La tassa sul quantitativo deve coprire il prezzo applicato dall'ACR ai Comuni per lo smaltimento dei RSU combustibili non riciclabili raccolti in sacchi della spazzatura.

Per i Comuni ove è applicata una tassa sul volume occorre semplicemente commutare questo prezzo in franchi al litro.

Concretamente, ritenuto un prezzo attuale di smaltimento pari a fr. 170.- alla tonnellata IVA esclusa (per il 2013), un sacco di 35 litri - corrispondente ad un peso di ca. 5 kg -

costerebbe quindi fr. 0.85 (IVA e costo di produzione del sacco esclusi) mentre il prezzo dei sacchi di dimensioni superiori verrebbe determinato in proporzione. Dove è applicata una tassa sul peso, l'importo sarebbe di fr. 0.17 al kg.

Per conferire alla norma un minimo di elasticità, il Consiglio di Stato determina una limitata forchetta entro la quale i Comuni determinano il costo del sacco, il cui limite inferiore corrisponde al costo del solo smaltimento (fr. 0.85 per il sacco da 35l), mentre che quello superiore lo è di circa il 10% per tenere almeno in parte conto degli aggravii causati dall'IVA e dal costo di produzione del sacco.

Stante un prezzo attuale di smaltimento dei rifiuti di fr. 170.- alla tonnellata, la forchetta di riferimento indicata per il prezzo del sacco da 35 litri va perciò da fr. 0.85 a fr. 0.95.

Giusta il terzo capoverso, il relativo tariffario è pubblicato dal Consiglio di Stato, il quale in base all'art. 24 cpv. 2 della Legge concernente l'istituzione dell'azienda cantonale dei rifiuti del 24 marzo 2004 (LACR) è già tenuto a fissare annualmente la tassa di smaltimento applicabile dall'ACR.

#### **Art. 18c d) Altre tasse causali**

<sup>1</sup>*Il Comune può prelevare delle tasse causali specifiche per il finanziamento di altri costi come ad esempio quelli relativi allo smaltimento degli scarti vegetali o dei rifiuti ingombranti.*

<sup>2</sup>*Esso può inoltre fissare tasse speciali per i grandi produttori di rifiuti.*

<sup>3</sup>*L'ammontare di queste tasse è determinato conformemente al principio di causalità.*

L'articolo permette ai Comuni di fissare - al di fuori delle tasse base e quelle sul quantitativo - delle tasse causali relative ai rimanenti costi computabili nel settore della gestione dei rifiuti.

Di fatto, in questo genere di tasse potranno rientrare ad esempio quelle relative alla raccolta e allo smaltimento degli scarti vegetali o dei rifiuti ingombranti.

#### **Art. 28 Norme transitorie**

<sup>1</sup>*I Comuni provvedono ad adattare i regolamenti comunali alla presente legge entro il termine fissato dal Consiglio di Stato.*

<sup>2</sup>*Fintanto che le spese derivanti dalla gestione dei rifiuti urbani non sono contabilizzate conformemente all'art. 18 cpv. 1, la copertura mediante i proventi delle tasse può scendere al disotto del 100% sino ad un minimo del 70%.*

Nel primo capoverso rimane ancorata la regola generale secondo la quale il Consiglio di Stato fissa il termine per l'adattamento dei regolamenti comunali alla LALPAmb. Al momento della messa in vigore delle nuove norme sul finanziamento dello smaltimento dei rifiuti urbani, il Consiglio di Stato dovrà stabilire a livello di regolamento il regime transitorio, valido fintanto che i Comuni non avranno adattato formalmente il diritto comunale. Dato che in questo contesto agli stessi Comuni sarà comunque lasciata la facoltà di attuare gradatamente i principi della contabilità analitica, all'art. 28 cpv. 2 appare necessario riprendere il principio giurisprudenziale scaturito dalla DTF 137 I 257 (v. sopra capitolo I.) in base al quale, qualora la contabilità non sia sufficientemente precisa per determinare i costi effettivi della gestione dei rifiuti, il grado minimo di copertura può scendere al disotto del 100% sino ad un minimo del 70%.

## **V. CONCLUSIONI**

Alla luce di quanto precede il Consiglio di Stato propone al Gran Consiglio di respingere l'iniziativa in esame e di approvare l'annesso controprogetto.

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

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, M. Bertoli

Il Cancelliere, G. Gianella

Disegno di

## LEGGE

### cantonale di applicazione della legge federale sulla protezione dell'ambiente (LALPAmb) del 24 marzo 2004; modifica

Il Gran Consiglio  
della Repubblica e Cantone Ticino

visto il messaggio 2 luglio 2014 n. 6958 del Consiglio di Stato,

#### **d e c r e t a :**

#### **I.**

La Legge cantonale di applicazione della legge federale sulla protezione dell'ambiente del 24 marzo 2004 (LALPAmb) è modificata come segue:

#### **Art. 18**

#### **2. Finanziamento a) Principio**

<sup>1</sup>Le spese ed i ricavi generati dalla gestione dei rifiuti urbani sono registrati in un centro costo appositamente dedicato della contabilità comunale.

<sup>2</sup>I comuni coprono le spese di tale gestione mediante il prelievo di:

- a) tasse per i costi di raccolta e per gli altri costi fissi, determinate in funzione del detentore (tasse base);
- b) tasse per i costi di smaltimento dei rifiuti solidi urbani (RSU) combustibili non riciclabili, determinate in funzione del quantitativo dei rifiuti prodotti e prelevate mediante la vendita dei sacchi della spazzatura (tasse sul quantitativo);
- c) altre tasse causali definite conformemente all'art. 18c.

<sup>3</sup>L'ammontare delle tasse incassate deve di principio corrispondere a quello delle spese sostenute. Nei casi in cui a consuntivo risultassero delle eccedenze o dei disavanzi, entro un anno dalla relativa approvazione l'importo delle tasse base dev'essere conseguentemente ridotto o aumentato.

#### **Art. 18a (nuovo)**

#### **b) Tassa base**

<sup>1</sup>La tassa base serve a finanziare i costi fissi di gestione e segnatamente:

- a) quelli amministrativi e del personale,
- b) di informazione e sensibilizzazione,
- c) di raccolta dei rifiuti solidi urbani (RSU) e delle raccolte separate,
- d) di investimento,
- e) gli altri costi per i quali non è determinabile un nesso causale con i quantitativi di rifiuti prodotti.

<sup>2</sup>Le persone fisiche e giuridiche residenti o aventi sede nel Comune sono assoggettate alla tassa indipendentemente dalla frequenza o dall'intensità con le quali esse fruiscono dei servizi comunali.

<sup>3</sup>Il Municipio stabilisce mediante ordinanza l'ammontare della tassa base distinguendo almeno le seguenti categorie di detentori:

- a) economie domestiche e
- b) persone giuridiche.

<sup>4</sup>L'ammontare della tassa è unico per tutte le economie domestiche.

<sup>5</sup>Per le persone giuridiche l'ammontare della tassa è determinato in funzione dell'attività svolta e/o delle categorie di rifiuti prodotte.

<sup>6</sup>Il Municipio può stabilire mediante ordinanza delle facilitazioni di carattere sociale, come ad esempio il diritto per alcune categorie di utenti di ottenere l'esenzione o la riduzione della tassa base.

<sup>7</sup>Le basi di calcolo sono a disposizione del pubblico.

#### **Art. 18b (nuovo)**

##### **c) Tassa sul quantitativo**

<sup>1</sup>La tassa sul quantitativo è destinata a finanziare i costi di smaltimento dei rifiuti solidi urbani (RSU) combustibili non riciclabili raccolti in sacchi della spazzatura.

<sup>2</sup>Il suo ammontare è determinato in base al peso o al volume ed è direttamente proporzionale alla tassa di smaltimento applicata dall'ACR ai Comuni e approvata dal Consiglio di Stato secondo l'art. 24 cpv. 2 della legge concernente l'istituzione dell'azienda cantonale dei rifiuti (LACR).

<sup>3</sup>I relativi importi minimo e massimo sono pubblicati sul Foglio ufficiale a cura del Consiglio di Stato entro la fine di ottobre di ogni anno.

<sup>4</sup>Il Municipio può stabilire mediante ordinanza delle facilitazioni di carattere sociale, come ad esempio il diritto per alcune categorie di utenti di ottenere periodicamente la fornitura gratuita di un adeguato numero di sacchi.

#### **Art. 18c (nuovo)**

##### **d) Altre tasse causali**

<sup>1</sup>Il Municipio può prelevare delle tasse causali specifiche per il finanziamento di altri costi come ad esempio quelli relativi allo smaltimento degli scarti vegetali o dei rifiuti ingombranti.

<sup>2</sup>Esso può inoltre fissare tasse speciali per i grandi produttori di rifiuti.

<sup>3</sup>L'ammontare di queste tasse è determinato conformemente al principio di causalità.

#### **Art. 28**

##### **Norme transitorie**

<sup>1</sup>I Comuni provvedono ad adattare i regolamenti comunali alla presente legge entro il termine fissato dal Consiglio di Stato.

<sup>2</sup>Fintanto che le spese derivanti dalla gestione dei rifiuti urbani non sono contabilizzate conformemente all'art. 18 cpv. 1, la copertura mediante i proventi delle tasse può scendere al disotto del 100% sino ad un minimo del 70%.

## **II.**

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

Il Consiglio di Stato ne determina l'entrata in vigore.