

Rapporto di maggioranza

numero

6277 R1

data

12 gennaio 2011

Dipartimento

TERRITORIO

Concerne

**della Commissione della legislazione
sull'iniziativa parlamentare 21 gennaio 2008 presentata nella forma
elaborata da Sergio Savoia e cofirmatari "Per proteggere i ticinesi
dall'importazione di rifiuti esteri"**

(v. messaggio 6 ottobre 2009 n. 6277)

IL MESSAGGIO GOVERNATIVO

Il Consiglio di Stato nel messaggio in esame inizia con alcune "Considerazioni generali". Fatta la premessa che il termovalorizzatore è stato voluto per eliminare i rifiuti solidi urbani provenienti dal nostro Cantone e dal Moesano, afferma categoricamente che la sua dimensione, valutata in una capacità di smaltimento di 140'000 t annue, è conforme alle esigenze. Questa potenzialità è stata calcolata in base al censimento 2006-2007 dell'Ufficio federale dell'Ambiente. Essa corrisponde quindi alle reali necessità di smaltimento per la regione cui è destinata. Continua dicendo che nelle autorità cantonali non è mai esistita la volontà recondita, come affermano gli iniziativaisti, di creare riserve, per avere la possibilità di smaltimenti superiori, tali da indurre lo Stato a ricercare, o semplicemente accettare, rifiuti provenienti da altre zone e tantomeno dall'estero. Anche il capitolo "Produzione di rifiuti in Ticino" è significativo e non lascia dubbi. In esso si parla anche del riciclaggio, che nel nostro Cantone ha raggiunto nel 2007 una percentuale del 54%, addirittura leggermente al di sopra della media svizzera. Sul tema "riciclaggio" è interessante un lavoro romando, "*Valorisation des matieres*", dal titolo: "*Recycler, oui - mais pas à n'importe quel prix!*"; si tratta di un libro recente, del 2009. Rimandando, chi fosse interessato, al documentato e serio lavoro citato, riporterò una sola frase che mi sembra significativa e che in fondo da sola è già un programma: «*Plus de la moitié des déchets urbains suisses sont recyclés. Malgré des taux record, les collectes sélectives pourraient encore être développées en maints endroits. Mais il ne faut pas vouloir recycler à tout prix. Car selon le matériau, l'incinération - soit la valorisation énergétique des déchets - s'avère plus judicieuse qu'un traitement coûteux*». La quantità da eliminare tramite l'impianto di Giubiasco si è attestata negli ultimi cinque anni mediamente sulle 120'000 t/anno. La riserva che avrà il termovalorizzatore di Giubiasco, tenuto conto di tutto, si aggirerà attorno al 5-10%. Un parametro ottimale che si sta assestando in tutta la Svizzera dopo la chiusura di alcune linee di smaltimento. Quindi, se a un certo momento poteva essere vero che in Svizzera ci fossero troppi termovalorizzatori, ora la cosa si è assestata e quelli esistenti bastano, ma non sono di troppo, questo anche secondo le inchieste e i calcoli dell'autorità federale. Per quanto concerne lo smaltimento dei fanghi, nel 2010 è entrato in vigore il nuovo concetto. Esso prevede lo smaltimento dei fanghi del Locarnese presso l'impianto di essiccamento di Foce Ticino del Consorzio di depurazione acque di Locarno, mentre lo smaltimento dei fanghi del resto del Cantone, pari a circa 20'000 t/anno di fango disidratato al 25% di sostanza secca, verrà eliminato presso

l'impianto cantonale di termovalorizzazione dei rifiuti solidi urbani e assimilabili di Giubiasco (ICTR).

L'esecutivo ricorda altresì la Convenzione tra l'ACR e il Comune di Giubiasco del 22 dicembre 2005, parte integrale della licenza edilizia del 7 luglio 2005, nella quale l'ACR è tenuta a smaltire unicamente i rifiuti provenienti dal Comprensorio Canton Ticino e Moesano; in ogni caso è escluso lo smaltimento di rifiuti provenienti dall'estero. Significativa e chiara la tabella a pag. 4 del messaggio governativo in discussione.

Nel capitolo "La capacità dell'ICTR e la produzione di rifiuti in Ticino", il Consiglio di Stato tratta con precisi numeri i dettagli del problema, concludendo in maniera chiara e inequivocabile: «a livello svizzero la pianificazione è stata corretta e non vi sono necessità di importazioni da un Cantone all'altro».

IL QUADRO GIURIDICO DI RIFERIMENTO

Non è intenzione del relatore riportare dettagliatamente il contenuto del capitolo 3. del messaggio n. 6277, né tantomeno l'importante lavoro di Guido Corti del 18 dicembre 2009, apparso recentemente sulla Rivista di Diritto cantonale. In questo lavoro il giurista dello Stato tratta ampiamente il problema, in particolare nei capitoli: "La legislazione federale e internazionale sul traffico dei rifiuti", "Il traffico transfrontaliero di rifiuti", "Il traffico in Svizzera di rifiuti speciali e altri rifiuti", "Il diritto cantonale sulla protezione dell'ambiente".

In buona sostanza Guido Corti ricorda l'art. 74 della Costituzione federale nel quale si stabilisce che la Confederazione emana prescrizioni sulla protezione dell'uomo e del suo ambiente naturale da conseguenze nocive e moleste, adoperandosi per impedire tali effetti. L'esecuzione delle prescrizioni compete ai Cantoni, per quanto la legge non la riserva alla Confederazione. I Cantoni, udito il Dipartimento federale dell'Interno, possono emanare loro disposizioni nel limite della legge; esse possono tuttavia essere superate da eventuali Ordinanze federali. Corti ricorda pure che il diritto federale prevale su quello cantonale ed esso toglie ai Cantoni la possibilità di emanare in ambito ambientale disposizioni proprie quando questo settore è già disciplinato in maniera esaustiva. Il traffico transfrontaliero poi è regolato dall'ordinanza del 22 giugno 2005 e si basa sulla Convenzione di Basilea.

Interessante l'ultimo punto del parere giuridico, che riporto quasi integralmente. Richiamate le premesse e segnatamente la Costituzione e la legge, il giurista dello Stato considera sorprendente che l'UFAM, al quale l'iniziativa è stata sottoposta proprio perché così è previsto, abbia ritenuto che non fosse suo compito valutare un atto parlamentare cantonale volto all'adozione di una norma sulla protezione dell'ambiente, e peculiarmente sullo smaltimento dei rifiuti; questo a maggior ragione ove si consideri inoltre che le prescrizioni esecutive cantonali concernenti i rifiuti devono essere approvate dalla Confederazione.

L'AUDIZIONE DELL'INIZIATIVISTA

La Commissione della legislazione ha sentito il primo firmatario, Sergio Savoia, a non averne dubbi l'anima di questo atto parlamentare.

L'iniziativa, in sostanza, rappresenta l'onda lunga del referendum contro la costruzione del termovalorizzatore di Giubiasco. Si basa in particolare sul timore che, un giorno o l'altro, possano arrivare rifiuti solidi urbani dall'estero e segnatamente dalla Lombardia. Essa chiede pertanto una modifica della legge sulla ACR. La dichiarata convinzione degli iniziativaisti, che sostanzialmente sono i medesimi che hanno promosso l'iniziativa "28 inceneritori bastano", è che la struttura ticinese sia sproporzionata alle necessità del nostro Cantone. Non va dimenticata la fine fatta da quell'iniziativa, che non mette conto

riprendere in questo rapporto; certo è che è un modo come un altro per riprendere il medesimo discorso nella speranza questa volta di averla vinta. Essi avrebbero voluto, perlomeno, che il nuovo impianto di termovalorizzazione avesse una capacità operativa minore, con il palese intento di obbligare ad aumentare il riciclaggio, sul quale abbiamo già detto. Ora chiedono una garanzia ancorata nella legge, in modo che l'eventualità di vedere arrivare rifiuti dall'estero sia scongiurata senza ombra di dubbi né possibilità di deroghe. A tale scopo vorrebbero appunto una modifica alla normativa legale, che escluda totalmente questa, per loro, deprecabile eventualità. Essi partono dalla convinzione che la capienza dell'impianto di Giubiasco sia sproporzionata per rapporto alla produzione di RSU del Ticino e del Moesano, affermazione che non corrisponde a verità come da controlli anche federali. Questo presunto sovradimensionamento del nuovo impianto, oltretutto, agirebbe da disincentivo sui cittadini del nostro Cantone, riducendo la sensibilità ecologica e soprattutto il già citato valore del riciclaggio. Così si finirebbe, a media lunga scadenza, per frenare, se non addirittura bloccare il processo di separazione e riutilizzo nel quale, lo ricordo ancora una volta, siamo tra i più efficienti in Svizzera malgrado le critiche e le nere previsioni dei verdi ticinesi. Nel contempo, sempre secondo gli iniziativaisti, si finirebbe a media scadenza per aumentare il costo per tonnellata di rifiuti trattati in conseguenza del mancato utilizzo al 100% dell'impianto. Il primo firmatario, collega Sergio Savoia, ha affermato senza mezzi termini che se la quantità di rifiuti ticinesi dovesse diminuire - tendenza in atto sembra per l'attuale recessione, ma anche e soprattutto per altri fattori, come l'importante e auspicabile già citato aumento della percentuale di rifiuti riciclati - sarà naturale, se non addirittura automatico, importare i rifiuti dall'estero per assicurare un funzionamento adeguato alle due linee di forni esistenti, anche e soprattutto per propiziare incassi che sarebbero, oltre che allettanti, di notevole entità. D'altra parte la legge lo permette, come si trova spiegato nel messaggio governativo. Per quanto attiene al diritto superiore diremo più avanti, quando tratteremo il parere redatto dal giurista dello Stato Guido Corti. L'iniziativista, per il quale il timore fondamentale è costituito, a giusta ragione, dall'aumento delle emissioni tossiche, ha messo l'accento sul presunto miglioramento di carattere ambientale che risulterebbe da uno studio prodotto dal Dipartimento del Territorio. Questo lavoro afferma che, per esempio, incenerendo a Giubiasco rifiuti provenienti da una discarica comasca non risanata che emette metano, si avrebbe un vantaggio, perché i rifiuti inceneriti emettono CO₂, che crea un effetto serra inferiore rispetto al metano. Savoia contesta questa teoria, anche perché considera solo l'anidride carbonica, mentre i rifiuti creano altri prodotti inquinanti che, quelli, resterebbero in Ticino, con grave danno per il nostro territorio e i suoi abitanti. In altre parole, ognuno tira l'acqua al proprio mulino complicando le cose semplici che si possono definire in maniera lapidaria: termovalorizzatore di dimensioni adeguate, ergo nessun bisogno di ricercare rifiuti per alimentarlo! Questo ancora al di là da tanti altri motivi tra i quali spicca quello giuridico di mancanza di legittimità da parte del Cantone di legiferare in materia, come vedremo più avanti.

Savoia critica il messaggio governativo che, a suo parere, sarebbe anche contraddittorio. Secondo il suo parere, da una parte il Governo sostiene che non è necessario importare rifiuti, dall'altro, opponendosi all'iniziativa, vorrebbe tenersi le mani libere per potere agire senza opposizioni se il caso lo rendesse necessario o anche solo opportuno, per esempio dal profilo economico.

Sempre il collega Savoia considera l'accordo, stipulato tra l'ACR e il Comune di Giubiasco al momento dell'ottenimento della licenza di costruzione, un atto privato, anche se si tratta di due enti di diritto pubblico. Esso non garantirebbe quanto può invece assicurare una Legge cantonale votata dal Gran Consiglio e cresciuta in giudicato.

Gli iniziativaisti, che temono e quindi non escludono a priori l'importazione di rifiuti dal resto della Confederazione, dichiarano comunque di non essere entusiasti e temono che rifiuti esteri possano arrivare da noi, aggirando la promessa codificata, tramite altri Cantoni

svizzeri, cosa che ci permettiamo di considerare poco verosimile e tanto meno credibile. Lo scopo di Savoia e Co. è quello di creare le condizioni giuridiche affinché l'importazione dall'estero sia esclusa totalmente.

La Commissione è in possesso di una presa di posizione del Comune di Camorino che si associa all'Iniziativa; secondo Savoia dovrebbero arrivare altri consensi analoghi da un certo numero di Comuni del Bellinzonese. Il ragionamento proposto sembra contraddittorio, e qualcuno in Commissione l'ha fatto notare, visto che in Svizzera, proprio a detta degli iniziattivisti, ci sarebbe una eccedenza di capacità di incenerimento, non a caso il titolo-slogan "28 inceneritori bastano".

Savoia contesta anche le cifre date dal Consiglio di Stato a una Interrogazione dei Verdi. Secondo l'Esecutivo nel 2010 sarebbe previsto un numero di 142'000 tonnellate e cioè addirittura leggermente superiore alla capacità dell'impianto.

Il ragionamento del collega di Parlamento è il seguente: se la quantità di rifiuti da incenerire è così elevata e si prevede un aumento dell'1% ogni anno, l'importazione si esclude da sola, e allora perché il Governo non accetta di metterlo nero su bianco in una legge dimostrando la sua buona fede? Il ragionamento può starci, tuttavia ci sta anche quello diametralmente opposto: perché fare una legge se la cosa non è per nulla necessaria e la realtà dei fatti risponde già al postulato?

Le opinioni dell'iniziativista si scontrano con dati difficilmente contestabili. Anzitutto per i quantitativi di rifiuti, per i quali sono state fatte molte proiezioni con non pochi parametri. Non è escluso che per un breve periodo, per esempio per un anno, si possa assistere a una diminuzione. Il trend tuttavia appare ineluttabile verso l'aumento, e una riserva adeguata non guasta, anzi è indispensabile, visto che il termovalorizzatore dovrà durare a lungo. D'altra parte il riciclaggio è operazione saggia e nessuno, per quanto si sappia, è contrario a trovare soluzioni per utilizzare in un modo o nell'altro i rifiuti, sostituendo questo modo di operare alla loro eliminazione tramite il fuoco. Non a caso è in atto il progetto recupero di calore a Giubiasco per forniture a ditte e privati nell'intera zona di energia prodotta con i rifiuti. Il rapporto sul messaggio n. 6318, che chiede la modifica della legge concernente l'istituzione dell'ACR, di cui era relatore il redattore del presente rapporto, è già stato approvato dal Parlamento il 9 novembre 2010. La raccolta separata poi, ha fatto, fa e farà ulteriori progressi aumentando la sua percentuale per rapporto alla totalità di quanto prodotto e da eliminare. Esistono tuttavia dei limiti, dettati dai materiali che entrano in considerazione, ma anche del rapporto vantaggio-svantaggio economico. Al di là di possibili quanto difficilmente dimostrabili benefici ecologici dopo una certa percentuale, l'uso del denaro pubblico deve essere fatto in maniera razionale e parsimoniosa, pena un danno alle pubbliche finanze che finirebbe per ritorcersi contro il cittadino contribuente. Sull'argomento ho già citato all'inizio di questo rapporto un lavoro che parla molto chiaro e al quale rimando volentieri. Alcuni commissari hanno fatto rilevare di non credere che si voglia importare rifiuti dall'estero, anche se, fosse veramente il caso, la legge imporrebbe comunque di esaminare la cosa in tutti i suoi dettagli, assicurando una valida protezione dell'ambiente.

L'iniziativista, che in altre occasioni aveva manifestato la sua decisa mancanza di fiducia nel Governo, al termine dell'audizione non ha mancato di esprimere il desiderio di credere a ogni promessa fatta dal Direttore del Dipartimento del territorio. Aggiungendo però che intende verificare il parere giuridico e soprattutto, nel caso in cui il Parlamento seguisse la proposta di rigetto dell'atto parlamentare come da suggerimento del Consiglio di Stato bocciando la richiesta dei Verdi, egli ha preannunciato la presentazione di un'iniziativa, questa volta popolare per sondare il parere dei ticinesi.

Intanto però i tre deputati dei Verdi hanno inoltrato una Interrogazione a fine gennaio 2010. Nell'atto parlamentare si parla di voci secondo le quali l'ACR favorirebbe la consegna di rifiuti non separati, questo in ragione della necessità di avere sufficiente materiale per fare funzionare i forni. Non solo, ma addirittura offrendo a potenziali fornitori

di rifiuti speciali compattatrici che avrebbero il pregio, oltre che di comprimere la massa, anche di mascherarli ad occhi indiscreti. Anche per il legno raccolto in Mesolcina, e secondo Savoia da riciclare, verrebbero fatti ponti d'oro alle ditte interessate, affinché lo facciano smaltire nel termovalorizzatore di Giubiasco.

Si tratta di accuse piuttosto pesanti alle quali l'ACR ha già risposto negando i fatti. Il Direttore del DT tramite i media ha anche ricordato che oltre al prezzo ridotto del costo dell'incenerimento per tonnellata, il nuovo termovalorizzatore emette una quantità di inquinanti molto inferiore ai parametri fissati a livello svizzero, che già sono molto severi. Questo clima di tensione e di sospetto la dice lunga sulle intenzioni degli iniziativaisti e apre un periodo che annuncia ancora una volta la divisione del Ticino in due parti contrastanti. Diciamo pure dei buoni e dei cattivi.

LA DISCUSSIONE COMMISSIONALE

La discussione commissionale è avvenuta in massima parte durante l'audizione del collega iniziativaista ed è stata riportata nel capitolo precedente. Nel corso dell'audizione i commissari non si sono limitati a porre domande al rappresentante degli iniziativaisti, ma hanno aperto un vero colloquio tra colleghi che al di là delle posizioni inconciliabili fra le parti è certamente stato, oltre che corretto, molto interessante. D'altra parte il citato parere giuridico di Guido Corti non sembra lasciare spazi di manovra.

Dopo la discussione alcuni commissari, non convinti della Perizia Guido Corti che in un passaggio ha usato il condizionale lasciando (a chi li aveva già), dubbi sulla sicurezza giuridica, hanno formalmente richiesto di scrivere ancora una volta all'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM) con domande puntuali.

Con lettera datata 23 settembre 2010 è arrivata la risposta dell'Ufficio federale dell'ambiente. Esso comunica ufficialmente che condivide la conclusione del consulente giuridico dello Stato Guido Corti nella sua Perizia del 18 dicembre 2009. L'esportazione e l'importazione di rifiuti in Svizzera sono regolate dal diritto federale. Lo scritto cita quanto già riferito esaurientemente in questo rapporto. Dice lo scritto di Berna, e cito: «*Ciò non lascia alcun margine di manovra ai Cantoni per emanare una regolamentazione generale e astratta in merito. Il diritto federale e quello internazionale prevalgono sul diritto cantonale*». Nel prosieguo della lettera l'UFAM aggiunge che tuttavia il Cantone può influire sulla decisione di Berna in caso di domanda ufficiale, prendendo posizione e in particolare esprimendosi sulla propria capacità di smaltimento e sulla propria pianificazione dei rifiuti.

CONCLUSIONI

Fatte le premesse di cui sopra si conclude:

- il termovalorizzatore di Giubiasco ha una dimensione conforme alle esigenze del Canton Ticino e del Moesano. La cosa è stata verificata anche dagli organi federali ed è ampiamente dimostrata nel messaggio governativo oltre che ampiamente e puntualmente ribadita in questo rapporto;
- al di là degli accordi tra ACR e Comune di Giubiasco, che vietano di importare rifiuti dall'estero, non esiste alcuna volontà da parte del Governo di procedere in questa direzione; il direttore del DT, Marco Borradori, lo ha ribadito in più occasioni anche recentemente;
- non esiste un interesse pubblico;
- le vigenti normative assicurano già ampiamente la protezione dell'ambiente;

- introdurre il divieto in una Legge risulterebbe in contrasto con il diritto federale in materia di traffico transfrontaliero di rifiuti.

La perizia di Guido Corti, giurista dello Stato, è chiara. Il rischio di conflitto con il diritto superiore non è solo possibile, ma concreto e provato. La Legge federale sulla protezione dell'ambiente dà infatti al Consiglio Federale il potere di regolamentare e di concludere accordi internazionali. Nel 1989 la Svizzera ha ratificato la convenzione di Basilea, che disciplina il movimento dei rifiuti oltre frontiera. Nel 2005 è stata emanata un'ordinanza, alla quale ne ha fatto seguito una seconda. In virtù della Legge sulla protezione dell'ambiente, fa notare il giurista, il diritto federale in materia ambientale prevale su quello cantonale e toglie quindi al Cantone la possibilità di emanare disposizioni proprie. Si deve dedurre che il traffico transfrontaliero di rifiuti, ed in particolare la loro importazione, sono regolati in modo esaustivo dal diritto interno e dal diritto internazionale in base a competenze specifiche assegnate alle autorità federali e che questa materia non lascia spazio a disposizioni proprie dei Cantoni, nel caso il Ticino, nemmeno nei limiti stabiliti da questo diritto. In altri termini, come recita il detto latino, "ubi maior minor cessat": in presenza di quel che possiede più importanza quel che ne tiene meno perde la propria rilevanza. Non solo, ma secondo Guido Corti: un divieto di importare rifiuti dall'estero, sancito da una norma di diritto cantonale, non sarebbe soltanto in contrasto con il principio della preminenza del diritto federale e del diritto internazionale, compromettendo gli impegni che la Svizzera ha assunto come membro dell'OCSE e pure con la Convenzione di Basilea sui controlli dei movimenti di rifiuti oltre frontiera, ma vanificherebbe anche la competenza esecutiva della Confederazione. In altre parole, e nella migliore delle ipotesi, la norma proposta, se approvata, sarebbe priva di portata propria e quindi inapplicabile, poiché le regole cantonali sono contrarie al diritto federale. Abbiamo riportato ampi stralci della perizia Corti risalente alla fine del 2009 e in nostre mani fin dalla seguente primavera. Sulla base di questa siamo convinti di potere (anzi: dovere) affermare che anche una iniziativa popolare che i Verdi minacciano di promuovere non potrebbe avere effetti anche se riuscisse e venisse approvata. Su questo tuttavia sarà bene richiedere conferma al giurista dello Stato. La Perizia di Guido Corti ha ricevuto (vedi capitolo precedente), per chi non ne era convinto, la conferma scritta dell'Ufficio federale dell'ambiente.

Detto questo, la maggioranza della Commissione della legislazione invita il Parlamento a respingere l'iniziativa in oggetto.

Per la maggioranza della Commissione della legislazione:

Tullio Righinetti, relatore

Beretta Piccoli - Bergonzoli - Caimi - Dafond - Galusero -
Guidicelli - Mellini - Pantani - Paparelli - Solcà