



CH-3003 Berna, SPR, Zaa

Commissione della legislazione
Servizi del Gran Consiglio
Piazza Governo 6
6501 Bellinzona

Vostro riferimento:
Nostro riferimento: OM346/16
Contatto: A. Zanzi
Berna, 22 settembre 2016

Introduzione della tassa sul sacco cantonale e revisione della LALPAmb

Signor Presidente,
Signore e Signori deputati,

Abbiamo appreso recentemente che il progetto d'introduzione della tassa sul sacco cantonale e di revisione della Legge cantonale di applicazione della legge federale sulla protezione dell'ambiente (LALPAmb) è giunto a uno stadio avanzato.

A questo proposito, vi segnaliamo che la legge sulla sorveglianza dei prezzi (LSPR) si applica agli accordi in materia di concorrenza ai sensi della legge del 6 ottobre 1995 sui cartelli e alle imprese di diritto privato e pubblico che dominano il mercato (art. 2 LSPR). I Cantoni, i Comuni o le organizzazioni da essi incaricate dispongono, nella loro zona di approvvigionamento e di smaltimento, di un monopolio pubblico locale nell'approvvigionamento idrico e nello smaltimento delle acque di scarico e dei rifiuti. Di conseguenza, l'articolo 2 LSPR è applicabile ed essi sono assoggettati alla legge sulla sorveglianza dei prezzi.

Il controprogetto del Consiglio di Stato¹ all'iniziativa parlamentare "Per l'introduzione della tassa sul sacco cantonale"², vertente sulla modifica degli art. 18 e 28 e sull'introduzione degli art. 18a, 18b e 18c LALPAmb, consiste nell'introduzione dell'obbligo per tutti i comuni di finanziare i costi sostenuti nel settore dei rifiuti con il prelievo di una tassa mista, composta da una tassa base e da una componente proporzionale al quantitativo di rifiuti prodotti ed eventuali altri emolumenti conformi al principio di causalità. La revisione della LALPAmb avrà quindi un impatto molto importante sulle tariffe sui rifiuti che in futuro saranno pagate dai cittadini e dalle imprese del Canton Ticino. La Sorveglianza dei prezzi dispone pertanto del diritto di formulare delle raccomandazioni sul progetto di revisione di legge. Scopo di questa

¹ Secondo il progetto presentato nel Messaggio 6958 del 2 luglio 2014 e nel Messaggio 6958a del 4 marzo 2015.

² Iniziativa dell'ottobre 2009 presentata nella forma elaborata da Manuele Bertoli e cofirmatari (ripresa da Carlo Lepori).



disposizione è che il Gran Consiglio possa decidere sulla revisione della LALPAmb tenendo anche conto delle raccomandazioni del Sorvegliante dei prezzi.

La valutazione del Sorvegliante dei prezzi

La Sorveglianza dei prezzi accoglie con favore la proposta del Consiglio di Stato di introdurre su tutto il territorio cantonale un sistema di tassazione basato su una tassa di base, unito a una tassa causale calcolata in base alla produzione di rifiuti solidi urbani. Gli scopi prefissati dal Consiglio di Stato d'allinearsi ai vigenti principi di legalità in questo specifico settore, garantire la parità di trattamento per tutti cittadini, fissare il costo del sacco a livelli minimi su scala nazionale, oltre ad incentivare ulteriormente il riciclaggio per effetto dell'estensione a tutti i cittadini del sistema fondato sul principio di causalità sono totalmente condivisi dal Sorvegliante dei prezzi.

Dalla prospettiva della Sorveglianza dei prezzi, l'unico punto problematico della revisione della LALPAmb concerne il capoverso 4 dell'articolo 18a "Tassa base" che indica che "*l'ammontare della tassa è unico per tutte le economie domestiche*". L'applicazione di un'unica e indistinta tassa base per qualsiasi categoria di economia domestica potrebbe portare alcuni Comuni ticinesi a fissare delle tasse abusive ai sensi della Legge federale sulla Sorveglianza dei prezzi, oltre che a essere in contraddizione con l'applicazione del principio della causalità dei costi sancito negli articoli 2 e 32a cpv. 1 della LPAmb³ e del principio di parità di trattamento tra i cittadini.

Il nuovo articolo 18c proposto nel progetto di revisione della LALPAmb 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. In questo genere di tasse potranno rientrare ad esempio quelle relative alla raccolta e allo smaltimento degli scarti vegetali o dei rifiuti ingombranti.

Di fatto, la maggior parte dei Comuni svizzeri utilizza gli introiti delle tasse di base non solo per coprire i costi fissi di gestione della raccolta e dello smaltimento dei rifiuti e costi variabili non direttamente riconducibili al quantitativo di rifiuti prodotti, ma anche i costi variabili generati dallo smaltimento di rifiuti riciclabili (scarti vegetali, vetro, alluminio, carta e cartone) e ingombranti. La produzione di questi rifiuti può variare molto a seconda del tipo di economia domestica. In particolare, la produzione di scarti vegetali, il cui costo di smaltimento risulta essere il più oneroso tra quelli dei rifiuti riciclabili, può differire in maniera sostanziale, per esempio, tra una famiglia residente in una casa propria con giardino e una famiglia che abita in un appartamento.

Va inoltre sottolineato che una tassa base indistinta per tutti i tipi di economia domestica, specialmente nel caso in cui non venga applicata alcuna tassa causale per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti vegetali e dei rifiuti ingombranti, potrebbe risultare piuttosto elevata. Secondo le nostre valutazioni, la tassa potrebbe superare anche largamente i 100 franchi per economia domestica. Per le piccole e medie economie domestiche, in questo caso la proporzione pagata per la tassa base potrebbe risultare molto più importante rispetto a quella pagata per la tassa variabile. Prendiamo ad esempio un Comune ticinese, che a seguito dell'entrata in vigore della revisione della LALPAmb proposta dal Consiglio di Stato, decidesse di fissare una tassa base (compresi i rifiuti vegetali e gli ingombranti) di 150 franchi per economia domestica e delle tasse sul sacco di 1.30 franchi per il sacco da 35 litri et di 2 franchi per il sacco dal 60 litri⁴. Secondo il modello di confronto delle tariffe sui rifiuti adottato dal Sorvegliante dei

³ 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

⁴ Queste tasse sul sacco rientrano nei limiti proposti nel Messaggio 6958a del Consiglio di Stato.



prezzi⁵, la proporzione tra la tasse base e la tassa variabile per tre tipi di economia domestica sarebbe la seguente:

Tipo di economia domestica	Tipo 1/2 Struttura di 15 appart. Nucleo con 1 componente Appart. di 2 locali	Tipo 3/4 Struttura di 5 appart. Nucleo con 3 componenti Appart. di 4 locali	Tipo 4/6 Casa unifamiliare Nucleo con 4 componenti 6 locali
Prezzo del sacco			
Numero di sacchi da 35l	41	122	162
Numero di sacchi da 60l	3	9	12
Prezzo per sacco da 35l [CHF]	1.300		
Prezzo per sacco da 60l [CHF]	2.200		
Tassa sul consumo [CHF]	59.300	176.600	234.600
	28%	54%	61%
Tassa di base per economia domestica			
	HHT 12	HHT 34	HHT 46
Tassa forfettaria [CHF]	150.00	150.00	150.00
Altre tasse di base [CHF]	0.00	0.00	0.00
Tassa di base per economia domestica [CHF]	150.000	150.000	150.000
	72%	46%	39%
Totale tasse per economia domestica			
Onere per economia domestica [CHF]	209.300	326.600	384.600
kg di rifiuti per economia domestica	229	681	904
Costi [CHF/kg]	0.914	0.480	0.425
Costi per sacco di 5.05kg [CHF]	4.616	2.422	2.148

Il nostro esempio rivela che un qualunque Comune ticinese, conformemente alla LALPamb rivista dal Consiglio di Stato, potrebbe mettere in vigore un tariffario in cui i piccoli nuclei famigliari (Tipo 1/2) potrebbero trovarsi a:

1. Pagare una tassa base che in proporzione potrebbe essere di molto superiore alla tassa variabile;
2. Pagare una tassa che, per quantità di rifiuti prodotti, potrebbe essere molto superiore rispetto a quella pagata da nuclei famigliari più grandi (Tipo 3/4 e Tipo 4/6).

Una proporzione tra tassa base e tassa variabile come quella del nucleo famigliare Tipo 1/2 dell'esempio non corrisponde ai requisiti posti dal diritto federale in tale ambito. Il Tribunale federale e la dottrina concordano infatti sul fatto che tale proporzione deve corrispondere a grandi linee al rapporto fra la somma dei costi fissi e la somma dei costi variabili. Secondo il Tribunale federale essa di regola dovrebbe corrispondere ad 1/3 per i costi fissi e a 2/3 per i costi variabili⁶. In un caso, il Tribunale federale ha concluso che una tassa di base che copriva circa il 90% dei costi non è compatibile con l'art. 32a LPamb⁷.

Rileviamo, inoltre, che l'applicazione di un'indistinta tassa base ad ogni economia domestica può potenzialmente condurre ad una situazione in cui le piccole economie domestiche potrebbero trovarsi a pagare in maniera arbitraria una tassa dei rifiuti, in relazione ai costi effettivamente generati, nettamente più elevata rispetto alle economie domestiche più grandi o alle persone/famiglie residenti in case con

⁵ Il sito Internet della Sorveglianza dei prezzi per il confronto delle tariffe per lo smaltimento dei rifiuti, per lo smaltimento della acque di scarico e per la fornitura d'acqua fornisce i dettagli sul modello di confronto ed è consultabile al link <http://www.preisvergleiche.preisueberwacher.admin.ch/?l=2>.

⁶ DTF 137 I 257 cons. 6.1.1; cfr. anche FAVRE/MEYER/ENGEL, L'élimination des déchets urbains et l'évacuation des eaux claires et usées, ainsi que leur financement, RDAF 2012 I p. 239, 264 e s.

⁷ TF 2P.266/2003 del 5 marzo 2004, consid. 3.2; FAVRE/MEYER/ENGEL, L'élimination des déchets urbains et l'évacuation des eaux claires et usées, ainsi que leur financement, RDAF 2012 I p. 239, 265.



giardino. L'ammontare della tasse base non può essere arbitrario e dev'essere conforme al principio d'equivalenza⁸.

In conclusione, al fine d'assicurare il rispetto dei principi di causalità e di parità di trattamento tra i cittadini del Cantone, d'evitare una proporzione eccessivamente elevata dei montanti pagati per la tasse base e eliminare l'arbitrarietà delle tariffe, il Sorvegliante dei prezzi ritiene necessario che la tassa di base per le economie domestiche possa essere definita operando delle distinzioni tra i diversi tipi di economie domestiche. A questo proposito, per il calcolo della tassa base per le economie domestiche, l'UFAM⁹ propone d'effettuare delle distinzioni, per esempio, per abitante, per abitante equivalente, per superficie abitabile, per locale, per economia domestica, per volume edificato o in base al valore assicurativo dello stabile. Nel caso in cui le spese per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti vegetali siano coperti con la tassa base, la Sorveglianza dei prezzi ritiene perlomeno necessario introdurre una distinzione tra appartamenti e case con giardino.

La raccomandazione del Sorvegliante dei prezzi

Sulla base delle considerazioni esposte sopra riteniamo che la soluzione più pragmatica sia quella di lasciare alle entità comunali del Canton Ticino la competenza di definire la tassa base in funzione delle proprie esigenze e specificità. **La Sorveglianza dei prezzi raccomanda quindi alla Commissione della legislazione del Gran Consiglio di stralciare il capoverso 4 dell'articolo 18a dalla revisione della LALPAmb.** La Sorveglianza dei prezzi eserciterà il suo diritto di raccomandazione sulle tariffe che saranno definite dai Comuni ticinesi a seguito della revisione della LALPAmb. L'eliminazione del capoverso 4 dell'articolo 18a dalla revisione della LALPAmb eviterà inoltre il rischio che la Sorveglianza dei prezzi si trovi a dover formulare delle raccomandazioni che siano in conflitto con la regolamentazione cantonale.

Vi informiamo infine che l'autorità competente deve menzionare il parere del Sorvegliante dei prezzi nella sua decisione e, nel caso in cui si discosti dalla raccomandazione, ne deve dare motivazione (art. 14, cpv. 2 LSPr).

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



Stefan Meierhans
Sorvegliante dei prezzi

⁸ Direttiva UFAM sul finanziamento conforme al principio di causalità dello smaltimento dei rifiuti pag. 22

⁹ Ibid. tab. 5.1 a pag 24.