

# Rapporto

numero

data

Dipartimento

26 settembre 2018

TERRITORIO

Concerne

## **della Commissione della legislazione sulla mozione 17 dicembre 2012 presentata da Greta Gysin e Claudia Crivelli Barella per il gruppo dei Verdi “Basta con i controlli telefonati e gli autocontrolli”**

### **1. COSA CHIEDE LA MOZIONE**

La mozione in esame trae origine dall'inquinamento verificatosi in vetta al Monte Generoso, dovuto al malfunzionamento dell'impianto di depurazione in esercizio presso l'albergo in vetta al monte.

Nel 2014 il problema è stato risolto con la realizzazione di una canalizzazione.

L'inquinamento era stato oggetto di una interrogazione da parte delle stesse mozionanti (“Generoso: omertà in vetta?” del 24 novembre 2012, n. 289.12) e di una segnalazione alla Magistratura penale da parte dei Verdi del Ticino sempre nel 2012, che non ha avuto seguito.

Stando alle mozionanti i controlli del buon funzionamento del sistema di smaltimento erano stati delegati dai servizi cantonali alla società privata che gestiva il ristorante in vetta.

In pratica non c'era nessun controllo diretto e a sorpresa da parte dei servizi cantonali, ciò che ha, secondo le mozionanti, permesso il perdurare dell'inquinamento, anche se dal 2008 la situazione era stata più volte denunciata dalla Società Svizzera di Speleologia e dal Laboratorio di ricerca sotterranea Monte Generoso.

Nella risposta del 19 dicembre 2012 all'interrogazione sopra citata, il Consiglio di Stato, oltre a minimizzare la portata dell'inquinamento, chiariva che a partire dal 2009 i controlli da parte del Cantone, anche per ragioni di disponibilità di personale, erano stati sospesi e sostituiti con il regime di autocontrollo (punto 5, pag. 5 della risposta del Consiglio di Stato).

Con la loro mozione le deputate chiedono che venga abolita la pratica dell'autocertificazione e dell'autocontrollo così come i controlli preavvisati, e questo in qualsiasi ambito di attività.

## 2. PARERE DELLA SEZIONE PROTEZIONE ACQUA ARIA E SUOLO (SPAAS)

Il Consiglio di Stato non ha ritenuto doveroso rispondere alla suddetta mozione. Peccato, perché i controlli telefonati, preavvisati e gli autocontrolli potrebbero interessare molti settori dell'attività statale.

Difficile per la relatrice individuare tutti gli ambiti in cui sono necessari o previsti dei controlli da parte dell'autorità. A ragionare con il buon senso, e sulla base del corpo legislativo in vigore, tali controlli dovrebbero sussistere per tutti gli ambiti in cui l'attività delegata dallo Stato ai privati o svolta autonomamente da quest'ultimi comporta un **rischio** di danno per l'uomo e l'ambiente.

Controlli sono previsti per esempio in ambito alimentare (LDerr), in ambito sanitario (LSan) e naturalmente anche in ambito ambientale (LPAmb).

Per quanto riguarda i controlli ambientali, previsti dalla LPAmb (art. 45), dalla Legge cantonale di applicazione della legge federale sulla protezione dell'ambiente (ALPAmb) e dal relativo regolamento (RLaLPAmb) e dalle specifiche leggi settoriali, Giovanni Bernasconi, Capo Sezione della Sezione protezione dell'acqua dell'aria e del suolo, designato quale servizio della protezione dell'ambiente ai sensi dell'art. 42 LPAmb (art. 3 RLaLPAmb), interpellato dalla relatrice, si è così espresso:

*“I controlli da parte dell'autorità sono la prassi che siano improvvisati o periodici e questo senza la necessità di base legale esplicita.*

*(...) per controllare la conformità ambientale di attività artigianali e industriali sono svolti, in funzione del tipo di azienda e dei possibili impatti sui diversi comparti ambientali, sopralluoghi di verifica regolari o puntuali. In quest'ultimo caso, possono venire ispezionate attività in occasione di segnalazioni, reclami o su spunto di campagne di verifica settoriali. La frequenza e il tipo di tali controlli può variare in funzione del tipo di azienda e di verifica, ma soprattutto dalla rilevanza ambientale dell'attività da controllare e del rischio ambientale in essa insito.*

*Gli autocontrolli non sono la norma ma possono integrare i controlli periodici: di fatto possono essere volontari o obbligatori. È in quest'ultimo caso che devono esserci specifiche prescrizioni esecutive, nell'ambito delle autorizzazioni a costruire o di autorizzazioni speciali, quali, ad esempio, quelle relative alle immissioni di acque reflue in canalizzazioni o all'esercizio di discariche. Per l'aria si possono richiedere sistemi di monitoraggio in continuo (art. 13 cpv. 4 OIA), come nel caso dell'ICTR di Giubiasco i cui dati sono pubblicati giornalmente su OASI.*

*(...) la prassi dei controlli annunciati o meno (dipende dall'obiettivo del controllo e dalle possibilità esecutive) e degli autocontrolli non si applica solamente alla verifica degli scarichi di acque depurate, bensì in generale laddove vi sono emissioni che possono rappresentare una fonte di pregiudizio per l'uomo e per l'ambiente. Si parla segnatamente di comparti ambientali quali l'acqua, l'aria, i rumori, le vibrazioni, il suolo, ecc. Anche laddove il gestore dell'impianto fonte di emissioni opera in regime di autocontrollo, l'Autorità non rinuncia mai al suo ruolo di sorvegliante ed esegue a sua volta delle analisi in contraddittorio.*

*Le analisi dell'Autorità cantonale hanno in primis lo scopo di:*

- *verificare il rispetto delle esigenze qualitative sancite nelle Ordinanze ambientali e nelle autorizzazioni cantonali specifiche (monitoraggio);*

- *certificare il laboratorio che esegue le analisi in autocontrollo (verifica);*
- *garantire un regolare contatto tra Autorità e gestore dell'impianto che va oltre il mero controllo, ma assicura una consulenza tecnico-scientifica in particolare verso le piccole e medie aziende.*

*Inoltre sono pure effettuati controlli senza avvertimento, in caso di segnalazioni o d'urgenza. Si tratta nella maggior parte dei casi di controlli visivi o prelievi.*

*In effetti, dal profilo tecnico, in molti casi non è possibile effettuare controlli senza un coordinamento con il gestore dell'impianto: si pensi alle misure al camino delle emissioni di un'industria.*

*Dal profilo formale, per quanto concerne il diritto federale i controlli periodici contemplati dagli artt. 45 della Legge sulla protezione dell'ambiente (LPAmb, 1983) e 52 della Legge sulla protezione delle acque (LPAc, 1991) mirano a garantire nel tempo l'ossequio delle prescrizioni ambientali (limiti di emissione) e a favorire/sollecitare la responsabilità individuale del detentore di impianti nonché il rispetto delle norme sulla protezione dell'ambientale. Tali controlli costituiscono inoltre la base per eventuali interventi di risanamento su impianti esistenti. L'Autorità incaricata di applicare il diritto ambientale ha la facoltà di esperire dei controlli direttamente sulla base alle sue competenze generali di esecuzione e senza che occorra un'esplicita base legale (DTF 122 II 65 consid. 4). Nella misura in cui risultano necessari per assicurare il rispetto delle norme ambientali, i controlli devono quindi essere eseguiti indipendentemente dalla base legale. I controlli periodici non forniscono comunque alcuna garanzia di conformità al diritto; essi possono soltanto favorire o sollecitare la responsabilità individuale del detentore di impianti ma non possono assolutamente sostituirla (Schmid, Selbstverantwortung und behördliche Kontrolle im Umweltrecht, in: Festschrift für Ulrich Häfelin zum 65. Geburtstag, Zurigo 1989, pag. 565).*

*Frequenza e portata dei controlli dipendono dalla tipologia dell'impianto e dalle emissioni da esso provocate; in ogni caso esse devono rispettare il principio della proporzionalità (STF 1A.302/2000 consid. 2). Di principio può essere oggetto di controlli periodici qualsiasi impianto ai sensi dell'art. 7 cpv. 7 LPAmb. D'altro canto l'obbligo del detentore dell'impianto di tollerare i controlli discende dall'art. 45 LPAmb e dall'obbligo di informare ancorato all'art. 46 LPAmb. Parimenti l'art. 52 LPAc stabilisce un obbligo di tollerare i controlli a carico dei proprietari dei fondi interessati.*

*I controlli devono essere eseguiti dall'Autorità amministrativa competente per materia, la quale può delegare tale compito ai comuni, ai privati (art. 43 LPAmb) oppure anche a delle organizzazioni economiche (associazioni) di riferimento (art. 41a LPAmb). Di principio l'esecuzione di un controllo è preannunciata al detentore dell'impianto; si può tuttavia rinunciare a qualsiasi avvertimento qualora ciò possa pregiudicare l'efficacia del controllo oppure in casi di urgenza (Brunner, Kommentar USG, ad art. 45 n. 12a)*

*Tali controlli possono anche assumere la forma dell'autocontrollo, qualora le prescrizioni esecutive lo prevedano espressamente (DTF 122 II 65 consid. 5a)".*

*Concludendo Bernasconi ritiene che "la prassi dei controlli si basa su procedure consolidate e non è certo cambiata dopo la mozione Gysin, poiché tali procedure sono corrette. Mi sembra che la mozione sia impossibile da applicare ed è inoltre contraria al diritto. Il preavviso per i controlli in certi casi è indispensabile e gli autocontrolli sono importanti e necessari (si pensi agli apparecchi di misura automatici installati presso impianti industriali)".*

### **3. PARERE DELLA COMMISSIONE**

Quanto accaduto al Monte Generoso, malgrado le molteplici segnalazioni, dimostra che l'autocontrollo non sempre funziona. La carenza di personale non giustifica il disimpegno dell'autorità preposta ai controlli.

Preso atto che le modalità dei controlli preannunciati, telefonati e gli autocontrolli in ambito ambientale non sono stati abbandonati, e che tale pratica, seppure legale, non garantisce sempre la conformità dei dati trasmessi all'autorità con la realtà dei fatti, la Commissione ritiene che le richieste delle mozionanti vadano accolte laddove ciò sia possibile, se occorre anche con un aumento del personale incaricato di tali controlli, ed in ogni caso la Commissione ritiene che la prassi dell'autocontrollo deve essere affiancata da precise direttive e da controlli diretti da parte dell'autorità.

L'autorità ha l'obbligo di accertarsi che le prescrizioni a protezione dell'uomo e dell'ambiente siano rispettate, e ciò anche in base al principio di precauzione, che sottende tutte le leggi volte a proteggere i beni anzi citati.

Chi esercita o gestisce attività a rischio per l'uomo e l'ambiente ha l'obbligo di cooperare e tollerare tali controlli (vedi p.es. art. 45 e 46 LPAmb).

L'art. 46 cpv. 1 LPAmb recita: ognuno è tenuto a fornire alle autorità le informazioni necessarie all'esecuzione della presente legge e, se necessario, a svolgere o a tollerare indagini.

Anche la legge federale sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso (LDerr) prevede sia dei controlli autonomi che dei controlli ufficiali da parte dell'autorità. La stessa legge prevede pure l'obbligo per chi gestisce attività sottoposte a tali controlli, non solo di tollerare l'accesso delle autorità ai locali e ai fondi su cui insiste l'attività, ma anche quella di permettere l'ispezione di documenti e ogni altro accertamento necessario.

Stesso obbligo è imposto anche a chi esercita un'attività sottoposta a vigilanza secondo la Legge sanitaria LSan (art. 99).

Il principio della proporzionalità a cui sembra alludere la risposta della SPAAS è riferito allo scopo del controllo e non al metodo del controllo. La frequenza e le modalità di controllo eseguito o fatto eseguire dall'autorità dev'essere mirato e atto a stabilire se c'è o meno osservanza delle prescrizioni legali applicabili al caso concreto. Oltre ai controlli preavvisati e agli autocontrolli, l'autorità, o chi per essa, può ricorrere a controlli a sorpresa; nessuna legge lo impedisce, tanto più laddove all'autorità di controllo è delegata anche la procedura di contravvenzione – per es. art. 61 LPAmb e art. 27 cpv. 2 Legge cantonale di applicazione della legge federale sulla protezione dell'ambiente (LALPAmb) – poiché in tal caso le sono riconosciuti i medesimi poteri del pubblico ministero. Infatti l'art. 357 cpv. 1 CPP recita: le autorità amministrative istituite per il perseguimento e il giudizio delle contravvenzioni dispongono dei poteri del pubblico ministero.

I controlli a sorpresa servirebbero a provare l'efficacia dei controlli preavvisati o di quelli delegati e la veridicità dei risultati comunicati all'autorità.

In nessun caso l'autocontrollo deve diventare la regola e in ogni caso l'autocontrollo non libera il servizio competente dal verificare la veridicità dei dati raccolti.

#### **4. CONCLUSIONI**

La Commissione propone al Gran Consiglio di accogliere parzialmente la mozione, nel senso di invitare il Consiglio di Stato a verificare, per tutti i settori sottoposti a controllo che comportano un rischio per l'uomo e l'ambiente, se le modalità degli accertamenti sono conformi alle leggi ed appropriate allo scopo, e a prescrivere ai propri servizi anche dei controlli a sorpresa, se fosse il caso aumentando gli effettivi a disposizione.

Laddove possibile, si invita il Consiglio di Stato a rinunciare agli autocontrolli.

Per la Commissione legislazione:

Michela Delcò Petralli, relatrice  
Agustoni - Celio - Corti - Galusero -  
Gendotti - Ghisolfi - Lepori - Petrini

Annessa: mozione 17 dicembre 2012

## MOZIONE

### Basta con i controlli telefonati e gli autocontrolli

del 17 dicembre 2012

Dopo le testimonianze raccolte in sede di approfondimento delle denunce di inquinamento sulla vetta del Monte Generoso, si ripropone il problema dei controlli telefonati e degli autocontrolli.

Da un ex addetto alla gestione dell'impianto di depurazione delle acque luride del ristorante/albergo situato sulla vetta del Monte Generoso, ci è infatti giunta la seguente segnalazione:

*«[...] Ogni mattina devo controllare l'impianto di trattamento dell'acqua. [...] si tratta della zona dove convergono tutti i rifiuti umani, i rifiuti di cucina e tutti gli scarichi, compresi quelli dei servizi igienici.*

*«Mi dicevano di premere un pulsante che avviava il pompaggio verso l'esterno dell'acqua lurida che copriva i rifiuti solidi. Su questo liquido acquoso, che presumo sia quello cui ci si riferisce con il termine "liquame", galleggiavano carta igienica, assorbenti, rifiuti di cucina, grasso denso e escrementi. Si lasciava depositare per la notte la massa solida e l'acqua che veniva rovesciata all'esterno non era certamente depurata. Dopo un'ora il "fango" rimaneva depositato sul fondo ma la parte liquida era scomparsa. [...]*

*«Il fango restante doveva essere raccolto in sacchi speciali che venivano conservati fino alla fine della stagione turistica in una zona apposita dietro l'hotel. Questi sacchi lasciavo filtrare la parte liquida [...]. Poi venivano sepolti da qualche parte sulla montagna: veniva un contadino con un trattore per portarli via».*

Un sistema di smaltimento delle acque luride tutt'altro che perfetto, come comprovato anche dalla relazione tecnica del PUC 2004 e 2008 (documenti ufficiali del Cantone) nonché dalle segnalazioni e analisi chimico-batterologiche della Società Svizzera di Speleologia e dal Laboratorio di ricerca sotterranea Monte Generoso.

Controlli puntuali e seri all'impianto di depurazione dell'acqua del ristorante/albergo Vetta avrebbero certamente portato alla luce i problemi di cui sopra. Ma, secondo quanto affermato dall'ex dipendente durante un incontro:

*«L'impianto non funzionava mai bene, c'erano sempre problemi. Ma i controlli degli ispettori erano sempre annunciati. Allora veniva qualcuno di esterno per un'intera giornata a mettere a posto l'impianto».*

Da un articolo apparso su La Regione del 28 novembre 2012 apprendiamo inoltre dell'esistenza di un'ulteriore prassi discutibile: quella dell'autocontrollo.

*«In passato, del resto, erano gli stessi servizi cantonali ad occuparsi del controllo puntuale del depuratore montano. Controllo poi passato (come nel caso di altri impianti piccoli o privati e per questione di risorse umane a disposizione) al proprietario della struttura».*

In sostanza, nonostante la delicatezza del sistema idrico del Generoso (carsismo), i conosciuti problemi di sotto dotazione e insufficienza depurativa dell'impianto del ristorante/albergo Vetta (relazione tecnica PUC 2004, relazione tecnica PUC 2008), nonché i problemi di inquinamento della Grotta del Canalone segnalati a più riprese dalla Società svizzera di speleologia e dal Laboratorio di ricerca sotterranea Monte Generoso, le autorità cantonali hanno demandato al privato che gestisce la struttura il compito di controllare il buon funzionamento dell'impianto di smaltimento delle acque luride.

I Verdi ritengono che l'autorità competente debba riprendersi il ruolo di controllore a tutti gli effetti e pertanto chiedono al Consiglio di Stato:

1. se questa è prassi comune, di abolire da subito il preavviso ai controlli di qualità in qualsiasi ambito;
2. di rinunciare inoltre da subito alla prassi dell'autocertificazione e dell'autocontrollo.

Greta Gysin  
Claudia Crivelli Barella  
Per il Gruppo dei Verdi