

Rapporto

numero

data

19 gennaio 2023

competenza

DIPARTIMENTO DEL TERRITORIO

della Commissione ambiente, territorio ed energia sull'iniziativa 18 ottobre 2021 presentata nella forma generica da Maddalena Ermotti-Lepori e cofirmatari “Concedere autonomia ai Comuni nel determinare sia la tassa sul sacco sia la tassa base, modificando la Legge cantonale di applicazione della Legge federale sulla protezione dell’ambiente (LALPAmb)”

1. LE RICHIESTE DELL'INIZIATIVA

L’iniziativa chiede di modificare la Legge cantonale di applicazione della Legge federale sulla protezione dell’ambiente in modo che:

- la tassa sul quantitativo (tassa sul sacco) possa comprendere anche altri elementi di costo variabili oltre ai semplici costi di smaltimento (ad esempio anche i costi di trasporto e/o quelli per le raccolte separate);
- la tassa base possa venire differenziata per alcune categorie oggettive di utenti, anche tenendo conto della recente giurisprudenza, purché sia attuata in un modo non penalizzante per le famiglie e non eccessivamente complesso da gestire dal profilo amministrativo per gli enti pubblici locali.

2. I PRINCIPI ALLA BASE PER IL CALCOLO DELLE TASSE PER LO SMALTIMENTO DEI RIFIUTI

Le basi del diritto federale in materia di finanziamento dello smaltimento dei rifiuti urbani sono:

- la legge del 7 ottobre 1983 sulla protezione dell’ambiente (LPAmb; RS 814.01), che contiene le prescrizioni fondamentali sullo smaltimento dei rifiuti. Esse disciplinano anche l’obbligo dello smaltimento per le diverse categorie di rifiuti e stabiliscono chi deve sostenere i costi dello smaltimento;
- l’ordinanza del 4 dicembre 2015 sulla prevenzione e lo smaltimento dei rifiuti (ordinanza sui rifiuti, OPSR; RS 814.600) che definisce il concetto di “rifiuti urbani” e indica concretamente i requisiti per il loro smaltimento.

Conformemente all’articolo 32a LPAmb, lo smaltimento dei “rifiuti urbani” va finanziato mediante tasse per la cui definizione occorre tenere in considerazione i seguenti principi:

1. Principio di causalità. Implica che i costi dello smaltimento dei rifiuti urbani siano imputati a chi li causa. A medio termine, i proventi delle tasse non devono essere inferiori ai costi complessivi dello smaltimento dei rifiuti urbani.

2. Principio della copertura dei costi. Secondo questo principio di tassazione, a medio termine, le entrate delle tasse non devono superare i costi complessivi dello smaltimento dei rifiuti urbani.
3. Principio di equivalenza. Secondo il quale l'ammontare delle tasse sui rifiuti deve essere ragionevole rispetto al valore della prestazione fornita dall'ente pubblico e mantenersi entro limiti ragionevoli.
4. Parità di trattamento e divieto di arbitrio. Si rifà agli articoli 8 e 9 della Costituzione federale (Cost.). Questi principi esigono che le tasse per lo smaltimento dei rifiuti urbani siano definite secondo elementi oggettivamente fondati e che non vengano fatte distinzioni.
5. Effetto incentivante. Le tasse sui rifiuti devono essere definite in modo tale da essere, per chi produce rifiuti, un incentivo a non produrli, a riciclarli o a smaltirli in altro modo nel rispetto dell'ambiente (art. 30 LPAmb).
6. Principio della trasparenza. Le basi di calcolo per la determinazione dell'ammontare delle tasse devono essere messe a disposizione del pubblico (art. 32a cpv. 4 LPAmb).

Questo articolo della LPAmb lascia un ampio margine di manovra nell'attuazione del principio di causalità, permettendo ai Cantoni e ai Comuni di tenere conto nel proprio modello di tassazione di peculiarità regionali o locali. Il quadro giuridico prescrive però esplicitamente tasse che tengono conto del tipo e della quantità di rifiuti consegnati.

Le tasse sul quantitativo e la tassa base sono pagate sia dalle economie domestiche che dalle imprese con meno di 250 posti di lavoro a tempo pieno. Il pagamento della tassa base è dovuto anche quando il detentore dei rifiuti non fruisce (temporaneamente) dei servizi di smaltimento dei rifiuti o se ne usufruisce limitatamente. Il calcolo delle tasse in base al tipo e alla quantità dei rifiuti consegnati è prescritto dalla legge (art. 32a cpv. 1 lett. a LPAmb). Inoltre le basi per il calcolo delle tasse sui rifiuti devono essere trasparenti e plausibili per chi causa rifiuti. L'articolo 32a capoverso 4 LPAmb impone pertanto all'ente pubblico competente di rendere accessibili al pubblico le basi per il calcolo delle tasse. Nella scelta dei criteri di calcolo occorre tenere conto dei costi di gestione, infrastrutturali e d'esercizio correlati.

Sia che le tasse sui rifiuti siano mantenute o modificate, occorre attenersi alla legge federale del 20 dicembre 1985 sulla sorveglianza dei prezzi (LSPr; RS 942.20). Negli ultimi 20 anni il Tribunale federale ha emesso numerose decisioni in materia di smaltimento dei rifiuti urbani. Le spiegazioni formulate dal Tribunale federale in merito al regime delle tasse sui rifiuti concretizzano le prescrizioni giuridiche dell'articolo 32a LPAmb e chiariscono il margine di discrezionalità dei Cantoni e dei Comuni¹.

3. AUDIZIONE CON GLI INIZIATIVISTI

Il 15 febbraio 2021 la Commissione ambiente, territorio ed energia (CATE) ha iniziato col sentire in audizione la prima firmataria dell'iniziativa, contemporaneamente a due rappresentanti dell'Osservatorio della gestione sostenibile dei rifiuti (Okkio)², Daniele Polli e Pietro Vanetti.

¹Ufficio federale dell'ambiente (UFAM), Finanziamento dello smaltimento dei rifiuti urbani, Berna 2018, p. 74.

²<https://okkio.ch/>

Maddalena Ermotti Lepori esordisce ricordando che, secondo la legge, la tassa sul quantitativo (art. 18b LALPAmb), cioè la tassa causale, è destinata a finanziare i costi di smaltimento. La tassa base (art. 18a LALPAmb) invece serve a finanziare i costi fissi, tra cui vi è anche la raccolta. Quindi per aderire all'iniziativa con il minimo lavoro, basterebbe modificare la LALPAmb stabilendo che la tassa sul quantitativo (tassa sul sacco) può comprendere anche i costi di trasporto.

Sulla seconda richiesta dell'iniziativa, ossia poter differenziare la tassa base per alcune categorie oggettive di utenti, quali ad es. famiglie o piccole aziende, Pietro Vanetti spiega la proposta elaborata da Okkio per il calcolo della tassa base, dove i costi fissi vengono suddivisi sulle unità abitative e i costi variabili, che dipendono dal quantitativo, sugli abitanti equivalenti.

«Non è comprensibile per quale motivo, la tassa base rimane invariata col crescere del numero di dipendenti: è evidente che un numero maggiore di dipendenti richiede un maggiore impegno nella raccolta dei rifiuti e quindi provoca un costo più alto. Inoltre, per lo stesso servizio, la persona che esercita un'attività economica paga molto di più rispetto a un'economia domestica formata da una sola persona. La soluzione suggerita da Okkio non penalizza le economie domestiche e le piccole medie attività, mentre chiama alla cassa le aziende con tanti dipendenti, che potenzialmente possono produrre rifiuti il cui costo di raccolta e smaltimento viene coperto con la tassa base, al pari di qualsiasi altro abitante. Si sta parlando di una tassa la cui imposizione è costituita non tanto dalla prestazione speciale effettivamente ricevuta, bensì dalla possibilità di usufruire in qualsiasi momento del servizio».

4. PARERE GIURIDICO

La Commissione ha chiesto un parere al Consulente giuridico del Gran Consiglio in merito a eventuali ostacoli giuridici all'accoglimento dei principi proposti dall'iniziativa. Di seguito la conclusione della nota del 31.10.2022 di Roberto Di Bartolomeo³.

«Come esposto in precedenza, i Cantoni o meglio i Comuni dispongono di un ampio margine di discrezionalità nella definizione delle tasse necessarie a finanziare lo smaltimento dei rifiuti urbani. Esso riguarda la struttura del modello, i criteri di calcolo e la determinazione dell'ammontare delle tasse. In linea di principio, un modello di tassazione è ammesso, a condizione che adempia ai requisiti dell'articolo 32a LPAmb e rispetti la giurisprudenza pronunciata dal Tribunale federale ed esposta in entrata della presente nota.

Per la determinazione della tassa sul quantitativo si tiene conto che la stessa viene di norma prelevata per coprire i costi variabili di smaltimento di un determinato tipo di rifiuti (ad es. rifiuti solidi urbani, rifiuti ingombranti o rifiuti vegetali). Ad esempio, secondo l'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM) la tassa sui rifiuti solidi urbani dovrebbe coprire tutti i costi della raccolta, del trasporto e del trattamento di questo tipo di rifiuti⁴.

³Vedi allegato per il testo completo.

⁴Ufficio federale dell'ambiente (UFAM), Finanziamento dello smaltimento dei rifiuti urbani, Berna 2018, p. 47.

Ciò posto e siccome un finanziamento dello smaltimento basato esclusivamente su tasse sul quantitativo soddisfa già di per sé le esigenze legali poste in particolar modo nel rispetto del principio di causalità, non vi sono particolari ostacoli giuridici affinché la tassa sul sacco possa comprendere anche altri elementi di costo variabili oltre a quelli di smaltimento. Infatti, ritenuto come sia ammesso finanziare i costi dello smaltimento dei rifiuti urbani esclusivamente con tasse sul quantitativo⁵, non vi sono controindicazioni nell'includere altri generi di costi oltre a quelli attualmente previsti dalla legislazione cantonale.

Con riferimento all'eventualità di prevedere che nella tassa sul quantitativo vengano inseriti anche solo parzialmente i costi che attualmente ne sono esclusi rilevo come ciò potrebbe essere possibile a condizione che vengano sempre rispettati i principi suesposti (cfr. causalità, copertura dei costi, equivalenza, trasparenza, parità di trattamento e divieto dell'arbitrio). A questo proposito rilevo tuttavia che – poiché i costi indipendenti dalla quantità (costi fissi), come constata regolarmente il Tribunale federale, rappresentano per esperienza generalmente circa un terzo dei costi di smaltimento complessivi – il rapporto tra la tassa base e la tassa sul quantitativo dovrebbe essere di conseguenza di circa un terzo per due terzi⁶, anche se è possibile derogare a tale principio in casi eccezionali giustificati⁷. Infine, su questo punto, risulta altresì importante sottolineare che in nessun caso la maggiore valorizzazione di costi variabili all'interno della tassa sul quantitativo dovrà comunque mai pregiudicare lo smaltimento ecologico creando un incentivo eccessivo a smaltire i rifiuti in modo scorretto (ad esempio, mediante l'introduzione di tasse troppo alte). E questo anche se, così facendo, si fosse rispettato il principio della copertura dei costi⁸.

Riguardo al secondo punto sollevato dagli iniziativaisti va rilevato che la creazione di nuove categorie di utenti per la tassa base può essere ammessa, purché essa sia effettuata nel pieno rispetto dei principi sopra richiamati.

In particolare, si dovrà in ogni caso ossequiare pienamente il principio di copertura dei costi; inoltre la distinzione dovrà comunque avere una funzione incentivante⁹ e, come esposto precedentemente, non pregiudicare lo smaltimento ecologico creando un incentivo eccessivo a smaltire i rifiuti in modo scorretto.

Aggiungasi che, l'eventuale differenziazione della tassa base, pur rientrando nell'ampia discrezionalità organizzativa concessa ai Cantoni in questa materia ed esplicitamente ammessa all'art. 18a cpv. 5 LALPamb¹⁰, deve essere comunque calcolata su base oggettiva, con il minor numero possibile di categorie e sviluppata in accordo con il principio di causalità (art. 32a LPAmb; art. 2 LPAmb) – che prevede che le spese delle misure prese secondo la legge per la protezione dell'ambiente siano sostenute da chi ne è la causa – ma anche nel rispetto dei principi costituzionali di uguaglianza giuridica (art. 8) e di protezione dall'arbitrio e tutela della buona fede (art. 9) previsti nella Cost. fed.

⁵Per contro, il finanziamento basato esclusivamente sulla tassa base non tenendo conto del tipo e della quantità dei rifiuti, non è conforme al principio di causalità ai sensi dell'articolo 32a LPAmb.

⁶DTF 137 I 257, 269; STF 2P.266/2003 del 5 marzo 2004 consid. 3.2; STF 2P.223/2005 dell'8 maggio 2006 consid. 4.4. e 5.5.1.

⁷STF 2P.266/2003 del 5 marzo 2004 consid. 4.4. e 5.5.1.

⁸DTF 137 I 257.

⁹DTF 137 I 257, STF 2P.63/2006 del 24 luglio 2006.

¹⁰Il 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.

Su questo punto segnalo, unicamente a titolo abbondanziale ed informativo, che l'UFAM raccomanda "per le tasse base, si dovrebbe creare il minor numero possibile di categorie, così da ridurre al minimo gli oneri legati alle mutazioni e alle gestioni"¹¹ precisando altresì che "per ridurre al minimo gli oneri di gestione, si raccomanda una tassa base unica per economia domestica oppure calcolata secondo la dimensione dell'economia domestica (ad es. numero di locali, estensione della superficie abitabile o cubatura dell'edificio). Inoltre si ritiene opportuna una tassa base per impresa o unità commerciale oppure per dimensione dell'impresa (ad es. numero dei dipendenti o cubatura dell'edificio)"¹².

5. AUDIZIONE DEL CONSIGLIERE DI STATO CLAUDIO ZALI DEL 22.12.2022

Il Direttore del DT ha ripercorso brevemente l'iter dell'introduzione della tassa sul sacco a livello cantonale: «*si era dovuto affrontare e gestire una situazione in cui alcuni Comuni non prevedevano un prelievo di tipo causale, mentre altri Comuni conoscevano già la tassa sul sacco. Generalmente il costo del sacco era notevolmente più alto rispetto agli importi della proposta cantonale. Quest'ultima è stata dettata dalla volontà di creare parità di trattamento fra tutti i Comuni e di non avere sbalzi troppo grossi. Dal profilo economico era una sorta di soluzione di compromesso, con l'intento volutamente di tenere il costo del sacco a un livello abbastanza basso. Si era applicato in modo molto rigoroso il principio di causalità, correlando il costo del sacco quasi esclusivamente al quantitativo di rifiuti prodotto, oltre al costo del sacco medesimo e all'IVA. Si è invece ritenuto che gli altri costi, compreso il trasporto, non fossero una componente causale. Il trasporto va a carico di ogni cittadino, a prescindere dal fatto che egli abbia prodotto oppure no dei rifiuti. Perciò si era voluto separare in maniera rigorosa queste due situazioni. Non ci si è spinti dal profilo legale ad esaminare se potesse essere ugualmente causale una soluzione che prevedesse qualche aggravio supplementare sul sacco, perché in quel momento non era desiderato. Si è preso semplicemente il costo di smaltimento della tonnellata e lo si è diviso per 200, ritenendo – con approssimazione – che un sacco da 35 litri potesse pesare 5 chili. Si è poi creata una piccola forchetta per tenere conto delle particolarità locali. Si è quindi lasciato un margine di apprezzamento ai Comuni, ma all'interno di una forchetta tutto sommato abbastanza esigua. A suo tempo si è voluto tutelare il principio dell'autonomia comunale, ma cercando di garantire un prezzo del sacco abbastanza omogeneo in tutto il Cantone. Allora esisteva anche un fenomeno oggi scomparso, il cosiddetto "turismo del sacco"».*

Quindi, sulla proposta dell'atto parlamentare si è così espresso: «*Ciò che si intravede nell'iniziativa è il pericolo di creare importanti disparità tra Comuni, tra quelli che decidono di caricare una certa quantità di costi sul prezzo del sacco e quelli che invece non lo fanno. Il DT però è aperto a ogni soluzione. Il DT si rende conto dei problemi politici concreti dei Comuni, confrontati con l'esigenza di inserire nella propria contabilità il costo complessivo della voce "smaltimento rifiuti", che qua e là ha provocato aumenti della tassa di base (ci si dimentica però che in molti Comuni il prezzo del sacco è sceso). Il DT ha sempre affermato che non sta con il fucile puntato a controllare le contabilità comunali. Il rientro alla copertura dei costi integrali avrebbe potuto avvenire gradualmente, senza suscitare polemiche per qualche decina di franchi in più di tassa base. Ripete che tendenzialmente il DT è aperto alla soluzione che il Gran Consiglio vorrà adottare».*

¹¹UFAM, op. cit., pag. 40.

¹²UFAM, op. cit., pag. 44.

«Non c'è nessuna obiezione di fondo da parte del DT, purché non si creino differenze troppo grandi nel costo del sacco tra un Comune e l'altro. Se ampliare la forchetta verso l'alto può essere utile e consentire di inserire parte dei costi di trasporto, lo si può fare. Ma non devono instaurarsi disparità di trattamento fra i cittadini del Cantone». Il Consigliere di Stato Claudio Zali poi ha concluso ribadendo che «l'autonomia comunale è stata un tema molto sentito all'epoca della discussione sull'introduzione della tassa sul sacco. Si è voluto interferire il meno possibile, limitandosi a introdurre il principio di causalità per i rifiuti solidi urbani».

6. CONSIDERAZIONI COMMISSIONALI

Nel nostro Paese il buon funzionamento della gestione dei rifiuti, che garantisce la sicurezza dello smaltimento, è ormai una realtà assodata. Grazie alla sua elevata sensibilità ambientale, la popolazione contribuisce attivamente al riciclaggio ed è anche disposta a farsi carico dei costi legati a uno smaltimento rispettoso dell'ambiente. Impianti all'avanguardia, quali gli IIRU e gli impianti di fermentazione e di compostaggio, centri di smaltimento dei Comuni oppure l'organizzazione delle raccolte separate sono solo alcuni elementi dell'ampio e variegato ventaglio di compiti e infrastrutture che contribuiscono al buon funzionamento della gestione dei rifiuti in Svizzera.

Prima dell'entrata in vigore della legge cantonale, molti Comuni che avevano già adottato la tassa sul sacco coprivano tramite di essa anche parte dei costi del trasporto dei rifiuti. Dopo l'adozione della legge cantonale, sono stati costretti a trasferire i costi del trasporto sotto la tassa base.

Oggi la situazione è ingiusta per le persone che si sforzano di ridurre i rifiuti perché la loro tassa base serve anche a coprire i costi provocati da chi ha un comportamento meno virtuoso. L'aumento della tassa sul sacco provocato dall'inclusione di parte dei costi di trasporto farebbe da incentivo a una maggiore riduzione a monte dei rifiuti e al riciclaggio sistematico. Ciò sostiene maggiormente il principio di causalità, perché i costi del trasporto dipendono anche dal quantitativo di rifiuti prodotti: se i contenitori si riempiono meno, sono necessari meno passaggi settimanali per la loro vuotatura.

Un altro fattore di disparità consiste nel fatto che Comuni nel Sottoceneri dispongono di una piattaforma di raccolta e ciò fa diminuire il costo del trasporto mentre per i Comuni delle Valli questo costo è molto maggiore. La possibilità di includere i costi del trasporto nella tassa sul sacco va incontro ai costi più elevati di trasporto che questi Comuni devono sostenere.

Altra situazione è quella di Comuni con un altro tasso di residenze secondarie, che devono dotarsi di mezzi e infrastrutture in grado di far fronte alla maggiore sollecitazione durante i periodi di piena occupazione. Caricando i costi di trasporto dei rifiuti sulla tassa sul sacco, si farebbe un grosso favore alle residenze secondarie.

Relativamente alla seconda richiesta avanzata dall'iniziativa, dal momento che se il servizio è identico sia per le economie domestiche sia per le altre tipologie di insediamenti (uffici, industrie, esercizi pubblici), allora devono essere identici anche i criteri per la definizione delle tasse da addebitare agli utenti. Le tasse non possono essere discriminanti tra categorie di utenti, poiché devono rispettare il principio di uguaglianza ancorato nell'art.

8 della Costituzione federale e il divieto di arbitrio sancito dall'art. 9. La Commissione ha appurato che una suddivisione tra unità abitative e abitanti equivalenti è già oggi possibile, come dimostra quanto fatto, per esempio, da Losone o Riviera. Semmai potrebbe essere promossa anche da altri Comuni, evitando però di introdurre troppe categorie.

Secondo la CATE, vista la pluralità dei contesti, è auspicabile concedere ai Comuni la facoltà di includere la copertura del costo dei trasporti (o di parte di essi) nella tassa sul sacco, come richiesto dall'atto parlamentare in oggetto.

7. CONCLUSIONI

La Commissione ambiente, territorio ed energia invita il Parlamento ad accogliere, ai sensi dei considerandi, l'iniziativa generica n. 734 di Maddalena Ermotti-Lepori e cofirmatari del 18 ottobre 2021 per Concedere autonomia ai Comuni nel determinare sia la tassa sul sacco sia la tassa base, modificando la Legge cantonale di applicazione della Legge federale sulla protezione dell'ambiente (LALPAmb).

Per la Commissione ambiente, territorio ed energia:

Daria Lepori, relatrice

Alberti - Battaglioni - Berardi - Bignasca -
Buri - Buzzi - Caroni - Cedraschi - Gaffuri -
Garbani Nerini - Garzoli - Genini - Pinoja -
Schnellmann - Terraneo - Tonini