

# Rapporto

| numero        | data             | Dipartimento |
|---------------|------------------|--------------|
| <b>5067 R</b> | 22 febbraio 2001 | TERRITORIO   |
| Concerne      |                  |              |

## **della Commissione della gestione e delle finanze sul messaggio 5 dicembre 2000 concernente la definizione della strategia futura dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani in Ticino e richiesta di un credito di fr. 900'000.- per il finanziamento delle attività previste in questo settore**

### **1. PREMESSA**

Il presente rapporto va in parte a completare il Messaggio 5067 del 5 dicembre 2000 tenendo evidentemente conto di quanto successo in seguito.

Si ricorda infatti in entrata che per questo messaggio è prevista da parte del Consiglio di Stato l'adozione della procedura d'urgenza ai sensi dell'art. 26 della legge sulla gestione finanziaria dello Stato.

### **2. CONSIDERAZIONI GENERALI**

Dopo aver stanziato nell'autunno 2000 il credito relativo alla costruzione degli impianti di essiccamento e incenerimento dei fanghi di depurazione, dando quindi una prima risposta positiva all'annoso problema dei rifiuti, il Gran Consiglio è chiamato con questo importante messaggio, il primo di una serie, a definire la strategia futura nel campo dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani, avallando così la nuova impostazione data dal Consiglio di Stato.

Appare opportuno in questa sede rinunciare ad elencare in modo esaustivo la serie ormai infinita di idee, strategie, atti parlamentari, concorsi, progetti, votazioni popolari, realizzazioni mancate, che si sono susseguiti a partire dagli anni '70.

La Commissione è dell'avviso di limitarsi nella stesura del rapporto ai fatti essenziali, in particolare sottolineando i cambiamenti rispetto agli orientamenti della politica cantonale dello smaltimento dei rifiuti, presentati nell'ambito del II aggiornamento delle linee direttive e del Piano finanziario 1992-1995 dell'ottobre 1993, e successivamente ripresi nel Piano cantonale di gestione rifiuti (PGR) del 1.7.1998.

**Il fatto saliente** che ha determinato il cambiamento di strategia è da ricondurre alla **decisione del 19 settembre 2000 con la quale il Consiglio di Stato ha accertato la decadenza dell'atto di concessione 19 dicembre 1997 al Consorzio Thermoselect SA/Badenwerk AG (ora Energie Baden-Württemberg AG) rispettivamente Thermoselect Ticino SA per la progettazione, costruzione e gestione di un impianto di termodistruzione a Giubiasco.**

Le motivazioni sono state illustrate durante la seduta del Gran Consiglio del 19.9.2000 ed esposte più in esteso in risposta a recenti atti parlamentari sullo stesso argomento e non vengono qui riprese.

La Commissione si limita a sottolineare che il Gran Consiglio non aveva competenze in questa decisione.

La pianificazione cantonale in materia di rifiuti prevedeva fino a quel momento:

- ◆ la realizzazione, nella forma della privatizzazione, di un unico impianto cantonale Thermoselect per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani ed assimilabili e con una capacità di 150'000 tonnellate all'anno con produzione di scorie prevalentemente inerti;
- ◆ il consolidamento ed il rafforzamento della politica volta a ridurre il quantitativo dei rifiuti prodotti, mediante riduzione alla fonte ed ottimizzazione della raccolta separata e del riciclaggio;
- ◆ la costituzione di un'unica entità giuridica preposta alla gestione dello smaltimento dei rifiuti a livello cantonale.

Con il messaggio sottoposto all'attenzione del Gran Consiglio vi sono alcune **novità importanti**:

- **Rinuncia** alla forma della **privatizzazione** in favore di una **gestione pubblica** cantonale dell'impianto
- **Finanziamento** fino alla costruzione **assicurato dal Cantone**, che si assume il compito di committente e non solo quello di ente sussidiante, il recupero (sussidi federali e parte a carico dei comuni) sarà da regolare in seguito
- Suddivisione della realizzazione in due fasi
- Costituzione di un gruppo di esperti
- **Nuovo coinvolgimento del Gran Consiglio** per ciò che riguarda l'avallo della strategia e lo stanziamento dei crediti necessari, non però nella scelta dell'impianto, ciò che rappresenta un deciso e positivo cambiamento di rotta rispetto al passato.

Vi sono per contro alcuni elementi che rimangono **immutati** :

- **Un impianto unico cantonale ubicato a Giubiasco**, la cui capacità sarà ancora da verificare
- **Una sola entità pubblica di gestione**, l'Ente cantonale unico (ECR).

Vi sono infine alcune **incognite importanti**:

- **La conclusione della vertenza giudiziaria con la ditta Thermoselect che potrebbe posticipare o nella peggiore delle ipotesi rendere difficoltosa la strategia qui proposta**
- L'interesse delle ditte sul mercato alla luce della menzione nel bando di concorso della causa pendente con la ditta Thermoselect
- **La concessione dei sussidi federali**
- **Il tipo d'impianto**, anche se appare probabile che il Consiglio di Stato si orienti su di un impianto collaudato
- **I tempi di realizzazione** legati anche alle possibilità di ricorso
- **La gestione dei rifiuti nel lungo interinato** fino alla realizzazione del nuovo impianto (almeno 3 anni)
- **gestione delle eventuali scorie** prodotte dal nuovo impianto

### **3. LE NOVITÀ**

#### **Rinuncia alla privatizzazione in favore di una gestione pubblica dell'impianto**

Viste le difficoltà fin qui incontrate, la Commissione condivide l'impostazione data dal Consiglio di Stato, dopo aver verificato che altre forme quali la società anonima non sono particolarmente indicate per un'attività monopolistica che non deve produrre utili come quella dello smaltimento dei rifiuti. Con queste premesse anche un coinvolgimento parziale della ditta esecutrice dell'opera appare inopportuno, anche se si sottolinea come dovranno essere accuratamente regolati i rapporti per ciò che riguarda la gestione dell'impianto, in particolare riguardo il suo funzionamento nei primi anni, dove occorrerà evidentemente far capo agli esperti .

Si sottolinea come il Cantone dovrà gestire appalti nell'ordine di 200-250 milioni di franchi, per cui appare giustificata la scelta di affidare la loro gestione alla Divisione costruzioni, coordinando i lavori, in quanto in seno a quella divisione vi sono le competenze organizzative per gestire appalti di quella portata.

Di conseguenza appare corretta la scelta di affidare la presidenza del gruppo di esperti che seguirà i lavori fino alla fine all'ingegner Carlo Mariotta, capo della Divisione costruzioni.

#### **Finanziamento fino alla costruzione assicurato dal Cantone**

Ciò significa che il Cantone fungerà da banca fino alla realizzazione dell'impianto.

Solo successivamente vi saranno i recuperi dei sussidi federali (se accordati).

Inoltre occorrerà definire le modalità di recupero della parte restante a carico dei comuni.

#### **Suddivisione della realizzazione in due fasi**

Il concorso sarà suddiviso in due fasi. La prima prevede la scelta delle componenti elettromeccaniche (il sistema di smaltimento) e dovrebbe concludersi, fatta astrazione dalle pendenze giudiziarie, con la delibera entro la fine di quest'anno. A questa farà seguito la seconda fase, relativa alle opere di genio civile.

Con questo modo di operare il Consiglio di Stato potrà scegliere la tecnologia più appropriata (ca. 2/3 dell'investimento) in modo celere.

Inoltre così facendo si contribuisce senz'altro ad aumentare le possibilità per le ditte ticinesi di ottenere lavori nell'ambito del secondo concorso.

Questa scelta non dovrebbe comunque condizionare i tempi di realizzazione dell'opera.

La Commissione invita il Consiglio di Stato ad iniziare al più presto le procedure relative alla seconda fase per evitare tempi morti.

#### **Costituzione di un gruppo di esperti**

Il Consiglio di Stato ha deciso di costituire un gruppo di esperti, per verificare e ratificare le diverse fasi concernenti l'elaborazione del capitolato di concorso, la raccolta delle offerte, l'analisi e la selezione delle stesse, e la formulazione della proposta finale.

Il gruppo si compone delle seguenti persone:

ing. Carlo Mariotta, Direttore della Divisione delle costruzioni, DT (Presidente) in rappresentanza del committente

arch. Marcello Bernardi, Direttore della Divisione dell'ambiente, DT

prof. Philipp R. von Rohr, Professor und Dekan, Institut für Verfahrenstechnik der ETHZ

dr. Samuel Stucki, Koordinator des IP Abfall, Paul Scherrer Institut (PSI) Villigen  
dr. Bruno Oberle, Vizedirektor BUWAL, Bern  
sig. Eugen Meile, Hauptabteilungsleiter, Städtische Werke der Stadt Winterthur  
dr. Paolo Rossi, Direttore AET  
ing. Luciano Albertini, Direttore ESR, Bioggio  
sig. Antonio Marci, Direttore CIR, Riazzino  
sig. Sergio Morisoli, DFE  
dr. Moreno Celio, DT  
ing. Gianni Domenigoni, DT  
lic.jur. Guido Corti, Consulente giuridico CdS

Di seguito i criteri di scelta indicati dal Consiglio di Stato:

- rappresentanti del mondo accademico svizzero con l'obiettivo di assicurare un'analisi al di sopra delle parti e un'indipendenza di giudizio;
- tecnici del settore, attivi presso impianti di smaltimento d'oltralpe (assicurano al gruppo un'esperienza pratica);
- rappresentanti degli Enti preposti oggi allo smaltimento rifiuti nel Cantone (per garantire continuità con le strutture che oggi si occupano della materia);
- il vice direttore del BUWAL Bruno Oberle, che assicura il necessario coordinamento con l'autorità federale;
- il direttore dell'AET Paolo Rossi, in quanto l'impianto è un grosso produttore di energia elettrica e termica;
- e infine i rappresentanti dell'amministrazione cantonale poiché il Cantone è il committente dell'opera.

Il gruppo comincerà a lavorare da subito (alcuni suoi membri di fatto hanno già iniziato le attività) sulle procedure e sugli atti relativi all'apertura del concorso.

### **Nuovo coinvolgimento del Gran Consiglio**

In seguito al cambiamento di rotta operato dal Consiglio di Stato il Gran Consiglio verrà di nuovo coinvolto e a più riprese.

Infatti dopo l'approvazione del presente messaggio occorrerà ritornare sull'argomento **una prima volta con un credito quadro complessivo**, da votare al più presto, sulla base dell'offerta dell'impianto elettro – meccanico (EM) e sulla base di un progetto di massima allestito tramite un paragone di recenti realizzazioni in Svizzera.

Con questo credito, sottoposto a referendum, si deve assicurare il finanziamento di tutto l'impianto (EM + genio civile + spese generali).

In seguito il Gran Consiglio verrà nuovamente chiamato almeno **due volte per votare i crediti d'opera**:

- in un primo tempo, contemporaneamente con la richiesta del credito quadro, per potersi impegnare verso la ditta deliberataria dell'EM, per poter eseguire la progettazione esecutiva del genio civile e dell'architettura e per eventuali preinvestimenti (p.es. strada d'accesso)
- in un secondo tempo per l'attribuzione del credito d'opera complessivo sulla base dei progetti definitivi di EM, genio civile e architettura.

## 4. GLI ELEMENTI IMMUTATI

### Impianto unico a Giubiasco

L'ubicazione di Giubiasco, consolidata a livello pianificatorio (scheda approvata del Consiglio federale), viene mantenuta .

Giova ricordare che il mese di aprile del 2000 il Gran Consiglio ha stanziato un credito di fr. 2'850'000.— per la formazione dell'accesso veicolare al sedime dell'impianto cantonale di termodistruzione a Giubiasco.

### Ente (o azienda) cantonale unico (ECR)

Il Consiglio di Stato con il messaggio per l'introduzione di una legge cantonale di applicazione della legge federale sulla protezione dell'ambiente, attualmente pendente presso la Commissione della legislazione, ha riproposto la soluzione di un Ente unico cantonale, al quale sono attribuiti compiti esclusivamente operativi. La scelta di questa struttura è stata motivata dalle esperienze accumulate in passato con questa forma giuridica (Ente ospedaliero, ESR), dall'impossibilità di trovare soluzioni alternative plausibili entro termini accettabili e dagli esiti della votazione popolare del 29 giugno 1997. Con l'istituzione di un Ente cantonale per lo smaltimento dei rifiuti dotato esclusivamente d'autonomia esecutiva, il Consiglio di Stato ritiene tuttora di poter soddisfare le esigenze di specializzazione e d'operatività tecnica, garantendo una gestione efficace sia a livello ambientale che economico. Il disegno di legge non prevede un termine preciso per la costituzione del nuovo Ente e per il trapasso delle proprietà e lo scioglimento degli attuali enti preposti allo smaltimento dei rifiuti; è infatti lasciata al Consiglio di Stato la facoltà di stabilirne la data più opportuna, che di principio avrebbe dovuto corrispondere all'entrata in funzione dell'impianto Thermoselect a Giubiasco.

La Commissione condivide la costituzione dell' ECR, suggerendo al Consiglio di Stato di valutare la possibilità di una diversa denominazione, ma è dell'avviso che come per il caso dell'EOC sia **opportuno introdurre un apposito testo di legge per l'Ente cantonale unico, separandolo dalla Legge di applicazione della LPAmb**, per motivi pratici e di efficacia.

Inoltre invita il Consiglio di Stato a **scegliere con tempestività gli organi che dirigeranno il futuro ECR**, affinché possano seguire le varie fasi che porteranno alla costruzione del nuovo impianto ed essere immediatamente operativi ad impianto ultimato.

## 5. LE INCOGNITE

### Vertenza giudiziaria con la ditta Thermoselect

In data 4 ottobre 2000, il Consorzio Thermoselect SA / EnBW AG ha presentato un ricorso definito cautelativo contro la decisione 19 settembre 2000 del Consiglio di Stato con la quale è stata accertata la decadenza dell'atto di concessione 19.12.1997.

In questo momento non è dato da sapere quanto durerà la possibile vertenza giudiziaria, non si sa neppure di chi sia la competenza decisionale (tribunale arbitrale o amministrativo).

La Commissione è d'accordo con il Consiglio di Stato che **non si può aspettare la conclusione della causa prima di iniziare le attività volte alla ricerca della soluzione**

**definitiva (preparazione e apertura del nuovo concorso)**, soprattutto in vista del lungo periodo in cui i rifiuti dovranno essere esportati con i relativi costosi oneri.

Inoltre a tutt'oggi è possibile sia che Thermoselect partecipi al concorso sia che faccia ricorso contro il bando.

Appare evidente che i tempi di realizzazione dell'impianto potranno essere condizionati da questa vertenza.

### **Interesse delle ditte sul mercato**

Non è facile stimare quale sia l'interesse delle ditte attualmente sul mercato di partecipare al nuovo concorso con l'incognita della vertenza giudiziaria.

Secondo fonti cantonali sembrerebbe comunque essere molto alto.

### **Tipo e capacità del nuovo impianto**

Sarà compito del gruppo d'esperti indicare nel bando di concorso, che dovrà essere assai preciso per limitare al massimo possibili ricorsi, i criteri e le esigenze essenziali che il nuovo impianto dovrà soddisfare ed in particolare:

- il dimensionamento previsto per l'impianto (verifica del dimensionamento di base di 150'000 t/anno);
- la scelta delle tecnologie ammesse al concorso (tutte quelle che rispettano la legislazione vigente (segnatamente OIAt, OTR), con eventuali altri criteri (qualità dei residui, valori garantiti di emissione, ecc.);
- la definizione delle referenze che si intendono fissare (ad esempio impianti collaudati e funzionanti su scala industriale).

Appare essenziale che **la scelta cada poi su di un solo impianto** e non su diversi ex-aequo, ciò che eviterebbe le incertezze palesate in occasione della prima scelta.

### **Concessione dei sussidi federali**

Nel messaggio vi è un esauriente riassunto della problematica.

Attualmente la legge non permetterebbe più l'ottenimento dei sussidi federali. La Confederazione riconosce però al Ticino la legittimità di disporre un proprio impianto vista la lontananza dagli altri impianti. Vi sono perciò legittime aspettative che si possa **modificare la LPAc** per permettere al nostro e ad altri Cantoni di usufruire dei sussidi federali, lasciando loro un nuovo ragionevole termine entro cui disporre della decisione di prima istanza per la costruzione dell'impianto.

A questo scopo sono stati nel frattempo presi i necessari contatti politici a livello federale, attraverso le deputazioni ticinesi e grigionesi alle Camere, per valutare la possibilità di una specifica modifica di legge (LPAc).

La presenza nel gruppo d'esperti di un alto funzionario federale è pure un segnale positivo.

### **Tempi di realizzazione**

Non è facile in questo momento affermare con certezza quando l'impianto potrà essere operativo. **I tempi indicati nel messaggio ci sembrano comunque piuttosto ottimistici** (fine 2003, massimo metà 2005), considerando i numerosi passaggi in Gran Consiglio, le possibilità di ricorso e l'importanza della realizzazione (oltre 200 milioni di franchi), per cui si richiede al Consiglio di Stato una **tempestiva informazione** appena possibile.

## **Soluzioni transitorie per lo smaltimento dei rifiuti**

Questo aspetto appare assai delicato in quanto la **fase transitoria** (fino alla messa in esercizio dell'impianto), che è già cominciata, **potrebbe essere lunga** (almeno 3 anni).

L'opinione pubblica guarda con attenzione e preoccupazione al modo con cui la fase transitoria è gestita e come potrà esserla in futuro.

Vi sono infatti importanti implicazioni in primo luogo di carattere operativo (garanzia di smaltimento) e naturalmente finanziarie (costo dello smaltimento).

La Commissione della gestione invita a sua volta il Dipartimento del territorio a curare con la massima attenzione questa fase mettendo a disposizione le risorse necessarie.

Una parte del credito oggetto del messaggio potrebbe essere dedicata allo scopo, sotto la voce coordinamento operativo, in particolare per assicurare i seguenti compiti:

- gestione, a livello amministrativo, del flusso di informazioni e coordinamento delle attività tra la SPAA (Ufficio impianti di depurazione e rifiuti) e la Direzione del "progetto nuovo impianto RSU" (Divisione costruzioni, Gruppo esperti, Studi di consulenza, ...);
- gestione dei rapporti tecnico-amministrativi con ESR, CIR e CNU durante la fase transitoria;
- collaborazione nell'ambito delle trattative con l'UF AFP, altri Cantoni svizzeri ed eventualmente regioni estere per lo smaltimento dei RSU nella stessa fase.

Si sottolinea poi l'esigenza di **potenziare ulteriormente la raccolta separata** per poter ulteriormente limitare il volume dei rifiuti esportati.

In particolare, si invita il Consiglio di Stato a **ripristinare i contributi previsti dal decreto esecutivo concernente le misure per la raccolta separata e il riciclaggio dei rifiuti del 21.10.1987, estendendoli scalarmemente all'insieme dei Comuni ticinesi.**

## **Gestione delle eventuali scorie**

Con la messa in esercizio del nuovo impianto occorrerà disporre di un volume sufficiente per il deposito delle eventuali scorie che potrebbero essere prodotte dall'impianto, si ricorda in proposito che un impianto tradizionale produce fino ad un terzo del totale di scorie, pari a ca. 50'000 tonnellate per anno.

Anche in questo caso si invita il Consiglio di Stato ad informare tempestivamente il Gran Consiglio sulle soluzioni prospettate, in particolare se la riserva di Valle della Motta sia sufficiente.

## **6. PREVENTIVO DI SPESA**

Il preventivo di spesa indicato, fr. 900'000.- dovrebbe essere sufficiente, fatte salve le incognite legate alle spese legali, per permettere di gestire la fase di concorso fino alla delibera principale degli impianti elettromeccanici.

## 7. CONCLUSIONE

La Commissione invita, dopo le esperienze fin qui fatte, a voler separare in modo preciso nella procedura in atto le competenze politiche da quelle tecniche, restituendo ad ognuno in modo chiaro il proprio ruolo, come d'altra parte più volte ribadito in questi ultimi tempi dal Consiglio di Stato.



Con queste considerazioni, la Commissione della gestione e delle finanze invita il Gran Consiglio ad approvare il messaggio in esame e il relativo decreto legislativo.

Per la Commissione gestione e finanze:

Paolo Beltraminelli, relatore  
Bignasca - Bonoli - Brenni - Carobbio Guscetti -  
Croce - Ferrari Mario - Ghisletta R. -  
Lepori Colombo - Lombardi - Lotti -  
Maspoli F. - Merlini - Poli -