

Rapporto

numero

6318 R

data

6 ottobre 2010

Dipartimento

TERRITORIO

Concerne

della Commissione della legislazione sul messaggio 20 gennaio 2010 concernente la modifica della Legge concernente l'istituzione dell'Azienda cantonale dei rifiuti (LACR)

LO SCOPO

Con la messa in funzione del Termovalorizzatore di Giubiasco circa un anno fa, si è consolidata la volontà, peraltro non nuova in questo settore, di valorizzare veramente, come lo dice il nome, la produzione di calore che si ottiene incenerendo i rifiuti solidi urbani.

Lo studio, nel caso specifico, è stato fatto già a partire dall'anno 2002. Si tratta di una collaborazione tra ACR e AET, ambedue ovviamente interessate alla realizzazione di una rete di teleriscaldamento basata sul calore prodotto dalla combustione dei rifiuti presso il nuovo impianto di teleriscaldamento di Giubiasco, in sigla ICTR. La cosa è allettante, oltre che ecologicamente positiva: rappresenta la razionalizzazione e l'utilizzo per scopi di pubblico interesse di energia che altrimenti andrebbe persa. Su questo punto nessuno ha da ridire, ci mancherebbe. Si tratta però di stabilire chi lo fa e con quale struttura giuridica e operativa. Lo scopo di questo messaggio è proprio quello di indicare le vie da seguire che diano la massima garanzia per le future strutture sia dal profilo economico e finanziario sia dal profilo giuridico.

IL QUADRO GIURIDICO

Il quadro giuridico è stato esaminato dai giuristi del Cantone: Michele Albertini e Guido Corti, rispettivamente nel 2005 e nel 2007, nonché pubblicati nella Rivista di Diritto Pubblico ticinese. Per maggiori dettagli rimandiamo a questi due importanti lavori che per motivi comprensibili non vengono ripresi integralmente.

È comunque importante rilevare che l'ACR è un'istituzione autonoma di diritto pubblico. Come tale, essa è tenuta ad eseguire un determinato compito stabilito dallo Stato. Il quadro risulta dalla Legge costitutiva dell'Azienda stessa (LACR). Nell'ambito di questo quadro, e nel limite dello stesso, il Consiglio di Amministrazione, suo organo direttivo, può decidere ed operare autonomamente per adempiere ai compiti che il legislativo gli ha demandato. In questo ambito l'Azienda ha il diritto e il dovere di organizzare i rapporti con gli utenti, ma pure di promulgare Regolamenti amministrativi e norme giuridiche vincolanti. L'Azienda di diritto pubblico gode di un determinato margine di manovra, proprio perché definita autonoma. Tuttavia questo margine è limitato, come già detto, dalla Legge di riferimento, ma pure dalle decisioni dell'Esecutivo cantonale, del Gran Consiglio, e in ultima analisi, se è il caso, del popolo sovrano.

Secondo la dottrina vigente, l'ACR gode di ampi spazi di libertà operativa. In particolare essa può operare in regime di concorrenza, purché venga rispettato il mandato contenuto nella Legge e si tratti di agire nel rispetto del pubblico interesse.

Nei margini di autonomia dell'ACR, secondo la legge in vigore, non risulta però la facoltà di allearsi con terzi o costituire società di sua proprietà o miste, anche se con scopi lodevoli e rientranti nell'interesse di tutti. Per fare questo occorre una concessione mirata che solo il Parlamento può accordare introducendo la base legale per questa autorizzazione nella legge di riferimento.

È proprio quanto ha chiesto di fare l'ACR al Consiglio di Stato, che a sua volta ha allestito il messaggio n. 6318 in discussione, essendo compito del Gran Consiglio (riservato il diritto di referendum popolare) dare via libera alla concretizzazione della strategia proposta.

LA PROPOSTA DEL MESSAGGIO

In ragione di quanto espresso nel capitolo precedente, dando seguito alla richiesta del CdA dell'ACR, il Governo ha proposto la modifica della LACR, ritenendo interessante, opportuna e di interesse pubblico l'estensione dell'autonomia della Azienda Cantonale dei rifiuti, segnatamente per il dichiarato scopo per il quale viene fatta.

Con l'aggiunta del cpv. 3 all'art. 2, si vuole attribuire all'ACR la facoltà, peraltro già ammessa di principio dal nostro ordinamento, di costituire società figlie e assumere partecipazioni e collaborazioni sotto altra forma con terzi. Si tratta di rendere l'ACR più autonoma e permetterle di essere presente con dinamismo, tempestività e concorrenzialità in un mondo che si muove veloce, contrariamente alla politica che, giocoforza, ha ritmi più lenti.

Si tratta anche, rileva il messaggio governativo, di allineare l'azienda raccolta rifiuti ad altre entità di diritto pubblico. Vengono citate l'AET e la BSCT. In realtà, se per l'AET la cosa è pacifica e già applicata in più occasioni - anche se il Governo aveva preannunciato un messaggio per meglio definire le responsabilità dello Stato e si attende lo faccia - per la BSCT la cosa è diversa. L'art. 14 della Legge in vigore lo permette già, ma il Consiglio di Stato aveva richiesto una formulazione più esplicita, cosa che è stata trattata a lungo dalla Commissione della gestione e delle finanze e che ha fatto oggetto di un lungo e dettagliato rapporto redatto dal sottoscritto relatore di questo documento. Il Parlamento tuttavia aveva deciso di ritornare l'oggetto in Commissione. L'oggetto è all'esame commissionale e sono stati nominati due nuovi relatori. Il CdA di Banca Stato, un po' a sorpresa, perlomeno nei tempi, è passato all'azione acquistando, nel mese di luglio 2010, una Banca attiva a Zurigo e togliendo, di fatto, grande importanza al messaggio tuttora inevaso. Secondo diversi pareri giuridici comunque già l'attuale art. 14 della Legge BSCT sarebbe stato sufficiente. L'Istituto di Credito pubblico cantonale, forse per il tergiversare del legislativo, ha deciso di passare all'azione. Ma questo è un argomento da sviluppare in altra sede. Semmai dimostra che il legislativo dovrebbe essere più rapido in determinati casi per stare al passo con quanto avviene nel paese reale.

Diverso comunque è il problema del caso in oggetto, infatti la legge sull'ACR non dà alcuna indicazione in merito alla richiesta e pertanto è indispensabile che si introduca una base legale che permetta l'importante operazione congiunta tra ACR e AET, che peraltro sono entrambe società pubbliche cantonali ticinesi.

Viene ancora sollevato il problema della responsabilità sussidiaria dello Stato, un argomento che è stato oggetto di un lungo lavoro della Commissione della gestione e delle finanze. Era sfociato in tre rapporti del sottoscritto deputato Tullio Righinetti. Si tratta dei: R-6117 del 28 aprile 2009, R-6117 "aggiuntivo" del 16 giugno 2009 e del R-6210 del 16 giugno 2009. I casi delle due Aziende cantonali sono analoghi sotto questo aspetto. Il tema, come già detto, si era infatti posto in occasione della richiesta di modifica della Legge BSCT, nonché della mozione 16 febbraio 2009, di Paolo Beltraminelli e Filippo Gianoni, dal titolo: "Approfondimento del tema della responsabilità sussidiaria dello Stato nel caso di enti con partecipazione esclusiva o preponderante (BSCT e AET), e

dell'eventuale introduzione di norme atte a limitarla". Sul complesso problema e sulle sue implicazioni giuridiche il Parlamento aveva dibattuto lungamente senza giungere ad un risultato concreto, ritornando i due oggetti alla Commissione della gestione e delle finanze senza prendere una posizione definitiva. Correva il mese di giugno 2009. Ora, come riportato dai media, dopo che la Gestione ha deciso, in data 16 marzo 2010, di riprendere i lavori, la cosa sembra si stia risolvendo. D'altra parte l'oggetto è il medesimo e i pareri giuridici, le considerazioni e i suggerimenti contenuti nei rapporti citati spiegano pure il modus operandi e appaiono legittimamente atti a dare indicazioni per superare le difficoltà. Detto questo, nel caso specifico e per l'importante modifica legislativa oggetto del messaggio in discussione, si chiede, analogamente a quanto previsto per AET, di mettere in evidenza che la garanzia dello Stato, e meglio la sua responsabilità sussidiaria per i sospesi dell'Ente parastatale, non si estende ai debiti delle nuove società che risulteranno affiliate all'ACR. È un articolo importante che dovrebbe evitare al Cantone di essere chiamato a pagare per scoperti e debiti che si formassero per responsabilità gestionale delle nuove società.

È opportuno rilevare che con questa modifica non viene ridotto, né tanto meno annullato, il compito di vigilanza che spetta allo Stato. In particolare il Gran Consiglio rimane l'organo di nomina dei membri del Consiglio di amministrazione ed è chiamato ad esaminare ed approvare i conti e la gestione che sono di pertinenza dell'Azienda.

TELERISCALDAMENTO E PROTEZIONE DELL'AMBIENTE

È previsto che la modifica della Legge in oggetto possa essere applicata anche per altre iniziative. La sua introduzione tuttavia è al momento strettamente legata alla realizzazione di una rete di teleriscaldamento utilizzando il calore prodotto dal nuovo impianto cantonale di termovalorizzazione di Giubiasco (ICTR).

Si tratta di un progetto ambizioso, ma moderno e realistico, soprattutto per i benefici di ordine ecologico e anche finanziario nel lungo periodo. Esso si suddivide in due varianti: la "Variante Nord" si rivolgerebbe solo a nord dell'ICTR facendo beneficiare della produzione termica i Comuni di Giubiasco, Bellinzona e Sementina. La spesa per questa tappa dovrebbe essere di 36 milioni di franchi. Il progetto base invece, con l'aggiunta di una "Variante Sud" comprenderebbe anche Sant'Antonino. Essa registrerebbe un preventivo globale di 46 milioni di franchi (totale del progetto base comprendente le due varianti). Il calcolo economico ha dimostrato, come fa notare il messaggio governativo, che la sostenibilità sul breve non è data; essa è direttamente legata agli aiuti pubblici che risultano indispensabili e determinanti, all'inizio. Per contro a lungo termine l'operazione funzionerà. Nella valutazione non devono essere sottovalutati i vantaggi dell'uso di energie rinnovabili, ecologici e regionali, che saranno molti e determinanti.

Il messaggio del Consiglio di Stato a pagina 4 porta dati concreti circa il possibile risparmio di consumo di nafta: esso sarebbe addirittura di 4,3 milioni di litri all'anno, un sostanziale contributo alla riduzione delle emissioni di gas pericolosi per l'ambiente. Ci sarà inoltre una contemporanea produzione di elettricità, migliorando l'efficienza energetica e più in generale la sua sostenibilità ambientale.

Si pensi inoltre a quante caldaie a gasolio verranno eliminate. Questo modo di operare rientra nel settore delle energie rinnovabili almeno per il 50%. La riduzione di CO₂ è stata valutata in 10'000 t all'anno. Senza dimenticare gli ossidi di azoto e le polveri fini.

Risulterà decisamente rafforzata l'indipendenza energetica della Regione, cosa non da poco.

SINERGIA TRA ACR E AET

Le due aziende di interesse pubblico, realizzeranno in comune l'infrastruttura e la gestiranno pure assieme.

Verrà pertanto costituita una Società Anonima a partecipazione pubblica con la dichiarata intenzione di coinvolgere, in prosieguo di tempo, pure i Comuni della Regione. Come già detto, se la cosa è già oggi possibile per l'AET in base alla sua Legge di riferimento, non lo sarebbe invece, sulla base dell'attuale normativa, per l'ACR. Ecco perché è importante procedere alla modifica dell'art. 2 cpv. 3 (nuovo), e meglio come da disegno di legge allegato al messaggio n. 6318. L'art. 4 cpv. 2 poi specifica che lo Stato garantisce gli impegni dell'ACR, ma che la sua garanzia non si estende agli impegni delle società affiliate. Il messaggio governativo aggiunge inoltre che, nella denegata ipotesi che il Parlamento non accettasse le proposte, l'AET sarebbe pronta ad assumere l'intero capitale sociale. Un coinvolgimento degli enti pubblici interessati (Giubiasco, Sementina, Bellinzona e Sant'Antonino) appare alla Commissione importante e da fare subito, senza rimandare nel tempo.

L'AUDIZIONE

Per decisione della Commissione è stata richiesta al Consiglio di Stato un'audizione con le persone di riferimento. Così la Legislativa si è incontrata con il Consigliere di Stato Marco Borradori, il Capo Divisione ambiente Marcello Bernardi, il Direttore dell'ACR Claudio Brogginì e il Sindaco di Giubiasco Andrea Bersani, Presidente della nuova Società TERIS, teleriscaldamento del Bellinzonese.

Un Commissario che aveva sollevato il problema ha specificato che le sue perplessità erano state espresse prima che la Gestione licenziasse il rapporto aggiornato sul messaggio n. 6117. A questo punto, ha detto, l'attenzione si focalizza sulla presa di posizione della Gestione che riguarda Banca Stato e che dovrà essere discussa in Gran Consiglio. Chiaramente, ha aggiunto, se lo stesso principio vale per la Banca Stato e si applica alla AET, non si vede perché non debba valere anche per l'ACR. La cosa verrà risolta altrove; per il resto non ci sono obiezioni al messaggio. Il Direttore del DT ripercorre le tappe e parla dell'importanza dell'operazione per la Regione coinvolta, ma anche per l'intero Ticino. Un commissario si chiede perché l'ACR non possa sviluppare il teleriscaldamento da sola. Risponde il Direttore Brogginì, mettendo l'accento sul fatto che l'ACR ha lo scopo di smaltire rifiuti e non di distribuire calore. Meglio tenere separate le cose, tanto più che è previsto il coinvolgimento dei Comuni della Regione e pure delle AMB. Il capodivisione Bernardi puntualizza che è preferibile che non ci sia alcun flusso finanziario tra la Teris e l'ACR e che la separazione deve essere chiara e netta. Sul fatto che sia necessaria una nuova società insiste anche il Sindaco di Giubiasco, ricordando l'importanza della trasparenza. Egli ha affermato che le AMB appartengono a Bellinzona e bisognerà trovare la forma giuridica di coinvolgimento. Come valore aggiunto porteranno un'importante esperienza per quanto concerne soprattutto la fatturazione e la distribuzione di energia. Esse hanno già partecipato con fr. 100'000.- al finanziamento dello studio della SUPSI sulla fattibilità della rete di teleriscaldamento. Resta da valutare e scegliere come coinvolgerle unitamente ai Comuni della Regione. Non sono mancati da parte di diversi commissari gli accenni critici, ricordando il proliferare di società che sono state affiliate all'AET, cosa che secondo alcuni è lungi dall'essere risolta.

Per quanto concerne il controllo pubblico e la responsabilità sussidiaria dello Stato, l'on. Marco Borradori ha messo l'accento sul fatto che quest'ultima risulta esclusa per lo Stato con l'introduzione del nuovo articolo, mentre i controlli avverranno comunque indirettamente, quando si esamineranno i conti dell'ACR che conterranno pure la situazione finanziaria della Teris. Semmai, aggiunge il Consigliere di Stato, nell'ambito

dell'esame dei conti annuali di ACR potranno essere poste tutte le domande concernenti la Teris. Quest'ultima, aggiunge Borradori, difficilmente diventerà ricca, ma le prospettive di bilanci perlomeno positivi sono date sul medio-lungo termine.

Inoltre si apprende che il finanziamento dello Stato alla Teris per il progetto avverrà probabilmente in parte tramite sussidio e in parte tramite prestiti rimborsabili in funzione dell'andamento della Società. Quindi il controllo ci sarà, perché lo Stato veglierà per potere recuperare quanto prestato.

La Commissione ha apprezzato le spiegazioni date nel corso dell'audizione, e con questo ha concluso i lavori.

CONCLUSIONI

Come logica conseguenza di quanto espresso in questo rapporto, la Commissione della legislazione invita il Gran Consiglio a dare seguito alla modifica della Legge concernente la costituzione dell'Azienda cantonale dei rifiuti (ACR), annessa al messaggio governativo.

Per la Commissione della legislazione:

Tullio Righinetti, relatore

Beretta Piccoli - Caimi - Carobbio - Dafond -

Ghisletta D. - Kandemir Bordoli - Mellini -

Pantani - Paparelli - Pestoni - Solcà