

Rapporto

numero

6473 R

data

6 settembre 2011

Dipartimento

TERRITORIO

Concerne

**della Commissione della gestione e delle finanze
sul messaggio 16 marzo 2011 concernente la richiesta di un credito di
fr. 10'000'000.-, suddiviso in 5'000'000.- di sussidio a fondo perso e
5'000'000.- di prestito senza contabilizzazione degli interessi per un
periodo di 20 anni, quale sostegno finanziario alla realizzazione della
rete di teleriscaldamento del Bellinzonese**

La Commissione della gestione ha esaminato il messaggio inserendolo nel quadro del dibattito in corso sull'ambiente in generale e, in particolare, sulla sostenibilità ambientale sia di interventi di ogni genere (insediamenti, vie di traffico) già effettuati sul territorio cantonale, e dunque nella prospettiva di eventuali misure correttive o di miglioramento, oppure previsti. Oltre alla Commissione della Gestione, anche la Commissione Speciale dell'Energia ha esaminato il rapporto e il messaggio e ha fornito alcune osservazioni che sono state integrate nel presente rapporto.

L'esame è stato anche inquadrato dalle più recenti decisioni politiche in materia ambientale, in particolare la votazione sulla partecipazione dell'Azienda elettrica ticinese alla centrale elettrica alimentata a carbone di Lünen, che hanno inequivocabilmente sancito l'esigenza di una maggior attenzione verso le energie rinnovabili, sia pure secondo modalità e tempi differenziati. Tale è da considerare, perlomeno nella misura del 50%, anche l'energia prodotta dal trattamento di rifiuti, come precisato anche nel messaggio, poiché questi ultimi composti al 50% almeno di biomassa.

D'altro canto il teleriscaldamento consente di sostituire un numero rilevante di singoli impianti di riscaldamento, corrispondenti all'incirca a 2'500 impianti per residenze monofamiliari, senza modificare le attuali emissioni dell'impianto cantonale di trattamento dei rifiuti, ciò che costituisce di fatto una pari rilevante diminuzione netta delle emissioni delle polveri fini PM10 e di CO2 sul territorio del Bellinzonese. Si tratta quindi di un intervento le cui ricadute ambientali sono molto positive, in relazione all'importo direttamente investito. Lo sarebbero state ancora di più se si fosse badato a impostare l'impianto di teleriscaldamento contestualmente alla costruzione dell'inceneritore e non in seguito, come invece fatto. È interessante considerare che una cifra simile investita in altri interventi volti a ridurre l'impatto sulla qualità dell'aria e sul clima, non avrebbero la stessa efficacia. L'investimento, di là da ogni considerazione finanziaria, va dunque visto come un investimento ambientale lungimirante.

Va comunque fatto notare (ed è emerso nella discussione commissionale) che l'esistenza di un impianto di teleriscaldamento potrebbe ingenerare delle dinamiche perverse nella gestione dei rifiuti e nello sviluppo del riciclaggio se, allo scopo di "alimentare" l'impianto si venisse meno a un impegno costante e coerente nel tempo per la riduzione della massa totale di rifiuti diretta all'incenerimento. Secondo alcuni commissari si tratta di una preoccupazione di cui tenere conto anche tramite un costante monitoraggio delle pratiche

di riciclaggio e avvio all'incenerimento nel corso della vita degli impianti. Sostanzialmente, come fatto notare anche dalla Commissione Energia, se è giusto e razionale sfruttare il calore liberato dalla centrale di incenerimento dei rifiuti di Giubiasco, la realizzazione e un buon funzionamento della rete di teleriscaldamento nel Bellinzonese non devono entrare in conflitto con un altro importante obiettivo sia federale che cantonale, (oltre a quelli energetici riassunti qui di seguito), che è quello di diminuire o per lo meno contenere la quantità di rifiuti destinati all'incenerimento, aumentando in particolare il riciclaggio dei rifiuti.

1. ANALISI

1.1 Obiettivi delle politiche federali e cantonali

Il teleriscaldamento - ossia una rete di distribuzione del calore collegata ad una centrale termica (in questo caso l'inceneritore di Giubiasco) al servizio di un determinato comparto urbano (nel caso in oggetto i centri di Giubiasco, Bellinzona, S. Antonino, per un totale di ca. 35'000 persone) - rientra negli obiettivi della Confederazione volti a migliorare l'efficienza energetica.

Nel documento *Strategia SvizzeraEnergia 2011-2020* del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni, la promozione del teleriscaldamento è inserita (p. 10) fra le misure prioritarie in campo energetico.

Un ampliamento considerevole delle reti di teleriscaldamento, basate su energie rinnovabili o il calore, in particolare quello liberato dagli impianti di incenerimento dei rifiuti costituisce, per la Confederazione, una delle misure prioritarie da potenziare entro il 2015 (p. 90).

Un potenziamento del teleriscaldamento figura anche fra gli obiettivi cantonale di politica energetica, in particolare nel Piano Energetico Cantonale (PEC), messo in consultazione nel 2010. L'obiettivo generale è che “[c]irca 490 GWh di energia termica per il riscaldamento delle abitazioni, degli edifici amministrativi e commerciali e per processi produttivi [siano] forniti mediante reti di teleriscaldamento [e che] almeno 1/3 di tale quantità energia termica [provenga] da fonti rinnovabili o calore residuo” (p. 165). A titolo di paragone, si segnala che secondo il messaggio 6473 tale quantità di energia (490 GWh) corrisponde al 15-20% del fabbisogno di calore negli edifici a livello cantonale.

Il progetto di teleriscaldamento nel Bellinzonese viene d'altronde esplicitamente citato nella scheda D3 del PEC (p. 164): In altre parole, la realizzazione della rete di teleriscaldamento nel Bellinzonese permetterebbe di raggiungere quasi il 10% dell'obiettivo generale posto dal PEC pari a 490 GWh/anno, e viene definito “il progetto più importante a livello cantonale dal punto di vista dell'efficienza energetica, della sostituzione di combustibili fossili, e della riduzione di emissioni di CO2”.

1.2 Benchmarking

Impianti di teleriscaldamento esistono da decine di anni in varie località della Svizzera e non costituiscono pertanto una novità. Se ne trovano per esempio in grandi agglomerati come Berna, Lucerna, Zurigo, Basilea, ma anche in centri meno popolosi, come ad esempio Horgen, una cittadina di 19'160 abitanti confrontabile con Bellinzona, dove il teleriscaldamento, alimentato da un impianto di termovalorizzazione dei rifiuti, serve 2300 economie domestiche, un po' meno di un terzo del totale, circa lo stesso numero che sarebbe servito a Bellinzona.

Buona parte delle reti di teleriscaldamento è alimentata proprio da termovalorizzatori (che meritano questo appellativo proprio e soltanto nel caso in cui l'energia prodotta dalla combustione dei rifiuti venga riutilizzata) di rifiuti. Alcune di esse sono in funzione da alcune decine di anni e pertanto la tecnologia su cui si basano gli impianti di teleriscaldamento può essere considerata più che collaudata. Insomma con la proposta di realizzazione di una rete di teleriscaldamento alimentata dal termovalorizzatore di Giubiasco non si percorre certamente un territorio inesplorato, né sotto l'aspetto tecnico, né sotto l'aspetto finanziario, anche se sul piano nazionale il teleriscaldamento copre solo circa il 3% del fabbisogno. Gli studi commissionati non potevano pertanto che confermare la fattibilità dell'operazione.

1.3 Aspetti tecnici

1.3.1 Rete di teleriscaldamento

La parte principale dell'investimento, dell'ordine di 50'000'000 di franchi, si traduce nella posa della rete di teleriscaldamento, con le sue condotte di mandata e di ritorno, che pur potendo muoversi in qualche tratto su percorsi in terreno libero, forzatamente dovrà entrare anche sui percorsi stradali per avvicinarsi agli utenti. Anche per razionalizzare le opere necessarie, si pone pertanto la questione di uno stretto coordinamento tra gli operatori che intervengono su tali sedimi per gestire, oltre alle due condotte di acqua del teleriscaldamento e a quella della relativa telecomunicazione, anche le condotte di acqua potabile, elettriche, di canalizzazione, telematiche. Un aspetto che rende più che mai indispensabile da un lato l'introduzione di una regolamentazione per l'allestimento di un catasto unico e uniformizzato delle condutture sotterranee, dall'altro una rapida decisione a livello societario della TERIS SA in merito all'integrazione a pieno titolo delle Aziende municipali di Bellinzona (AMB) nel progetto, pensando anche alla gestione della rete.

1.3.2 Impianti esistenti funzionanti a energie rinnovabili

Si prevede l'estensione della rete di teleriscaldamento anche allo stabile Torretta e agli edifici circostanti che in buona parte sono già serviti della centrale dello Stabile Torretta, un impianto di riscaldamento a trucioli di recente realizzazione. In questo caso deve porsi la questione se tale centrale debba essere messa completamente fuori servizio oppure se ne debba essere mantenuta la piena funzionalità, visto che si tratta pur sempre di un impianto alimentato da fonti rinnovabili. L'opportunità della messa fuori servizio sarebbe dettata essenzialmente da ragioni finanziarie, poiché si valuta che il costo dell'energia della rete di teleriscaldamento sarebbe inferiore a quella di produzione con l'attuale centrale. Va tuttavia rivelato che le considerazioni strettamente finanziarie non possono essere le sole a intervenire nel dibattito né possono fare agio su altre considerazioni e su una presa in conto dei costi generali ed esternalizzati connessi con i danni di tipo ambientale e sanitario generati dal ricorso a fonti energetiche non rinnovabili e inquinanti.

1.4 Aspetti finanziari

1.4.1 Interesse dei privati

Il messaggio mette giustamente in luce i vantaggi anche per l'utenza privata di un allacciamento a una rete di teleriscaldamento:

- prezzo dipendente essenzialmente dall'investimento, dunque stabile nel tempo;
- oneri di gestione ridotti, rispetto a un impianto a gasolio (cadono controlli, revisioni, adeguamenti a norme più severe, ecc.);

- ricupero di spazi negli stabili oggi impiegati per gli impianti locali quali pompa di calore, bruciatore, caldaia, bollitore, serbatoio del gasolio o di altri vettori energetici quali gas, truciolato, pellets.

Tuttavia il messaggio sembra trascurare che il passaggio dal sistema di riscaldamento attuale al teleriscaldamento comporterà comunque alcuni interventi che andranno a carico del proprietario.

1.4.2 Durata dell'investimento

Qualche perplessità è generata dai lunghi tempi di rientro dell'investimento, di quasi 40 anni, che si estende in pratica fino alla durata in vita della rete di distribuzione (mentre solo della metà, 20 anni, è la durata di vita per la centrale e le sottostazioni). Ciò implica già presto una riflessione sulla continuità da assicurare per la produzione dell'energia calorica (in alcuni progetti del resto della Svizzera si pensa a centrali di cogenerazione alimentate a gas, ma anche su questi impianti c'è una certa incertezza circa la loro sostenibilità futura, per cui queste nuove soluzioni non sono da posizionare, in un'analisi SWOT, solo fra le opportunità ma anche fra i rischi). D'altra parte oggi come oggi appare scontato che anche fra 20 anni una parte dei rifiuti debba essere incenerita, sia pure magari con tecniche più performanti ancora di quelle attuali.

1.4.3 Modalità di sussidio

Nella Commissione suscita qualche perplessità la richiesta della Teris SA, peraltro non formalizzata nel Decreto legislativo, anche se ne fa cenno nel Messaggio, di conversione in sussidio a fondo perso del prestito di 5'000'000 franchi a interesse zero per un periodo di 20 anni richiesto in parallelo al sussidio a fondo perso, proposta che lascia balenare già sin d'ora un esito problematico dell'impresa sotto il profilo commerciale. Se queste sono le prospettive, la perplessità dovrebbe essere allora estesa all'intero progetto. E ciò nonostante quanto cui si rimanda all'inizio del rapporto, ossia i modelli in atto con successo da decenni nel resto della Svizzera. Tanto varrebbe allora chiedere direttamente di essere messi al beneficio del sussidio fino al limite massimo consentito, ossia del 20% dell'investimento.

1.4.4 Linee direttive e Piano finanziario

Il messaggio in esame segnala che l'intervento, ossia il sussidio e il prestito alla Teris SA non avrebbe nessuna conseguenza finanziaria sulla gestione corrente. In effetti sulla gestione corrente gravano perlomeno gli oneri finanziari del sussidio a fondo perso e, per i primi 20 anni, del prestito senza interessi.

1.4.5 Sussidi federali

Il Messaggio non prende in considerazione la possibilità di far capo a sussidi federali. A dire il vero la Legge federale sull'energia, del 26 giugno 1998 lascia aperto uno spazio in proposito. Infatti, l'art. 13, Impiego dell'energia e recupero del calore residuo, recita:

La Confederazione può sostenere provvedimenti per:

- a. l'impiego parsimonioso e razionale dell'energia;*
- b. l'impiego di energie rinnovabili;*
- c. il recupero del calore residuo, in particolare di quello delle centrali, degli impianti di incenerimento dei rifiuti, di depurazione delle acque, del settore dei servizi e dell'industria.*

È pur vero che il successivo art. 15, Contributi globali per i programmi di cui all'articolo 13 ridimensiona la possibile portata del sostegno, precisando:

¹Per influire sull'impiego dell'energia e promuovere il recupero del calore residuo (art. 13), la Confederazione può versare contributi globali annui ai Cantoni. Sostiene singoli progetti in questo settore solo in casi eccezionali.

²I contributi globali sono versati ai Cantoni che attuano propri programmi promozionali a sostegno di provvedimenti per l'impiego parsimonioso e razionale dell'energia come pure per l'impiego di energie rinnovabili e il recupero del calore residuo. Almeno il 50 per cento dell'importo globale versato a un Cantone è riservato al promovimento di provvedimenti presi da privati.

³I contributi globali non devono superare il credito annuo autorizzato dal Cantone per la realizzazione del programma. Il loro importo è calcolato secondo l'ammontare di tale credito e l'efficacia del programma promozionale del Cantone.

⁴I Cantoni riferiscono annualmente all'Ufficio federale, in particolare circa l'efficacia e le ripercussioni del programma realizzato come pure l'impiego dei mezzi finanziari messi loro a disposizione.

⁵I mezzi finanziari non utilizzati nel corso dell'anno devono essere rimborsati alla Confederazione. Invece del rimborso, l'Ufficio federale può autorizzarne il riporto sul programma da realizzare nell'anno successivo.

La Commissione della gestione si chiede, tuttavia, se siano state esplorate tutte le possibilità per adempiere i requisiti fissati dalla Legge federale sull'energia del 26 giugno 1998. Il carattere eccezionale del progetto richiesto dall'art. 15, cpv. 1 riportato sopra per poter beneficiare di sussidi federali, può essere visto nel fatto che si tratta del primo progetto di teleriscaldamento nel Ticino su ampia scala e in un contesto urbano, peraltro abbinato anche al riscaldamento di impianti orticoli. L'interesse di tale verifica è dettato dal fatto che i sussidi della Confederazione possono giungere fino al 40% dell'investimento, come indicato dal cpv. 2 dell'art. 14 della Legge sull'energia, secondo cui *"gli aiuti finanziari non devono di regola superare il 40 per cento dei costi computabili. Qualora sia conseguito un utile, gli aiuti finanziari devono essere rimborsati secondo i profitti conseguiti"*. Poiché i tempi di rientro dell'investimento per realizzare la rete non sembrano essere immediati e la società che realizza l'impianto di teleriscaldamento è di per sé interamente a partecipazione pubblica, ci si chiede se da parte di Teris SA si voglia evitare, rinunciando a sussidi, il rischio di doverli restituire.

2. PROPOSTE

Alla luce dell'analisi effettuata, la Commissione della gestione avanza le seguenti proposte che il Dipartimento del territorio si incarica di trasmettere come raccomandazioni vincolanti alla Teris SA:

- a) la società Teris SA prende in considerazione, nella misura in cui non fosse ancora stato fatto sistematicamente, i modelli di realizzazione e di gestione di impianti di teleriscaldamento già presenti sul territorio svizzero per approfittare delle altrui consolidate esperienze in materia;
- b) Teris SA prende in esame al più presto l'opportunità della partecipazione al progetto delle Aziende municipali di Bellinzona, in relazione soprattutto agli interventi sui sedimi stradali e agli allacciamenti con i privati, e apre una trattativa per definirne le modalità;
- c) Teris SA valuta l'effettiva opportunità della sostituzione dell'impianto di riscaldamento a trucioli dello Stabile Torretta;
- d) Teris SA definisce alcune tipologie standard di intervento per gli allacciamenti dei privati e determina un catalogo dei relativi prezzi indicativi;

- e) Teris SA avvia al più tardi entro 10 anni dall'attuazione del progetto riflessioni sull'impianto di alimentazione della rete di teleriscaldamento che dovrà entrare in funzione fra 20 anni;
- f) alla Teris SA non è data alcuna garanzia circa la convertibilità in sussidio a fondo perso del prestito senza interessi: l'eventuale opportunità sarà valutata non prima di 20 anni;
- g) un eventuale ampliamento della rete di teleriscaldamento (per esempio verso Camorino e Monte Carasso, come indicato nel messaggio 6474, p. 4) deve tener conto del contesto di altre reti esistenti e/o pianificate e non entrare in concorrenza con tali progetti. In particolare, l'utilizzo del calore dell'inceneritore non dovrebbe andare a scapito degli impianti a legna esistenti, situati nella medesima zona (Centro diagnostico e manutenzione di Camorino, Scuola di commercio e liceo di Bellinzona, Comune di Monte Carasso, ecc.), sempre nell'ottica della diversificazione delle fonti energetiche rinnovabili;
- h) si approfondiscano i rapporti e gli eventuali conflitti fra la rete di teleriscaldamento Teris e altre reti a gas, in particolare quella del progetto Metanord;
- i) si prevede che la rete abbia una durata di 40 anni. Ma la sua alimentazione per il tramite dell'inceneritore di Giubiasco è garantita solo per i primi 20 anni. La Teris SA, dalle informazioni che abbiamo raccolto direttamente da tale società, non sa ancora quale sarà la fonte di energia che alimenterà la rete di teleriscaldamento negli ultimi 20 anni. In quest'ottica si chiede sin d'ora che vengano valutate e sfruttate prioritariamente le fonti rinnovabili invece di quelle non rinnovabili (per esempio il gas naturale).

Da parte sua il Dipartimento del territorio è incaricato di esplorare, d'intesa con la Teris SA, tutte le possibilità per far beneficiare il progetto di sussidi federali ai sensi degli art. 13, 14 e 15 della Legge federale sull'energia del 26 giugno 1998.

3. CONCLUSIONI

Alla luce dell'esame effettuato e richiamate le raccomandazioni da trasmettere alla Teris SA per il tramite del Dipartimento del territorio e la richiesta indirizzata al Dipartimento del territorio, la Commissione della gestione e delle finanze, riconosciuta anche la conformità del sussidio con le disposizioni generali contemplate nel Messaggio n. 6434 del 21 dicembre 2010 per gli incentivi alla realizzazione di reti di teleriscaldamento, invita il Parlamento ad approvare il presente Rapporto, unitamente al Messaggio n. 6473 del 16 marzo 2011 e al disegno di Decreto legislativo.

Per la Commissione gestione e finanze:

Christian Vitta e Sergio Savoia, relatori
Bacchetta-Cattori - Badasci - Barra - Bignasca A. -
Branda - Brivio - Caimi - Chiesa - Foletti - Gianora -
Guidicelli - Lurati S. - Orelli Vassere - Solcà