

# Rapporto

numero	data	Dipartimento
<b>4998A bis R</b>	7 aprile 2004	TERRITORIO
Concerne		

**della Commissione della legislazione  
sul messaggio aggiuntivo bis 11 novembre 2003 concernente la legge  
cantonale di applicazione della legge federale sulla protezione dell'am-  
biente (LALPAmb) e la legge concernente l'istituzione dell'azienda can-  
tonale dei rifiuti (LACR)**

**Decreto legislativo sul controllo delle tariffe di smaltimento nelle disca-  
riche d'inerti**

## 1. MESSAGGIO

In data 11 novembre 2003 il Consiglio di Stato presentava il messaggio no. 4998A bis, rela-  
tivo alla possibilità per il Consiglio di Stato di approvare e controllare le tariffe praticate in  
Ticino per lo smaltimento di materiali da scarto provenienti dall'edilizia.

La questione era già stata discussa in Commissione della legislazione nell'ambito  
dell'analisi del messaggio no. 4998, ed era pure stata trovata convergenza sulla necessità  
di intervento statale in questo settore.

In effetti la Commissione in data 15 ottobre 2003 aveva invitato il Consiglio di Stato a pre-  
sentare un messaggio con il presente decreto legislativo.

La disgregazione del presente tema dal messaggio 4998 e 4998A è motivata da problemi  
tecnici e di tempi. Il testo di legge proposto verrà comunque integrato nella LALPAmb in un  
secondo tempo.

## 2. POLITICA DELLA GESTIONE DEI RIFIUTI EDILI IN TICINO

A partire dagli anni '90, in ossequio all'OTR, prima dell'apertura di una discarica per mate-  
riali inerti il gestore/proprietario inviava al Cantone (DT) la domanda per l'autorizzazione di  
gestione.

La documentazione presentata conteneva anche il calcolo dei costi di realizzazione, di ge-  
stione e di chiusura della discarica da coprire con le relative tariffe di smaltimento.

In sostanza, il Cantone, e per esso la Divisione dell'ambiente, ha rilasciato l'autorizzazione  
di gestione (art. 26 OTR), verificando i prezzi (sentendo la SSIC - Sezione Ticino) a una  
decina di discariche per materiali inerti aperte al pubblico.

Fino a qualche anno fa, non si sono verificate situazioni anomale e di conflitto, perché tra le  
tariffe in vigore - contenute - c'era una sostanziale uniformità.

Recentemente, nell'ambito dell'apertura di nuove grandi discariche (Mezzovico, Stabio e Gordevio), si sono riscontrati costi unitari maggiori (fr./mc) rispetto a quelli delle precedenti discariche, da imputare prevalentemente allo sproporzionato prezzo d'acquisto dei terreni ma anche alle opere necessarie per la protezione delle acque superficiali e sotterranee e per la protezione delle componenti naturali (drenaggi, compensazioni ecologiche, dissodamenti, ecc.).

Un altro motivo di questo incremento delle tariffe è riconducibile pure al fatto che i promotori delle citate nuove discariche, rispetto a 5-10 anni fa, si trovano di fatto in una situazione di monopolio nei rispettivi comprensori d'influenza, essendovi nel nostro Cantone una certa penuria di discariche per inerti.

Attualmente è in corso uno studio per il reperimento di nuove localizzazioni idonee. La difficoltà nel reperire localizzazioni idonee per le discariche, le esigenze dell'OTR quanto alla dimensione minima, nonché la constatazione che solo le discariche di grandi dimensioni permettono un'appropriata valorizzazione dei materiali (separazione, riciclaggio e deposito) hanno determinato l'attuale pianificazione (cfr. PGR e Scheda PD 5.4).

In Ticino, anche in futuro, a differenza di numerosi Cantoni d'oltre Gottardo dove esistono maggiori possibilità di deposito (per esempio vecchie cave), sarà difficile trovare ubicazioni idonee per il deposito di scarti dell'edilizia e, pertanto, in determinati comprensori rischia di persistere la situazione di monopolio.

Sono questi i motivi che hanno spinto il Consiglio di Stato alla presentazione del messaggio 4998A bis, con l'intento di meglio controllare la struttura dei costi delle discariche e di subordinare l'autorizzazione di gestione all'approvazione delle tariffe praticate nelle discariche per materiali inerti aperte al pubblico nel rispetto della parità di trattamento.

### **3. DISCUSSIONE COMMISSIONALE**

La Commissione aveva avuto modo di soffermarsi su di questo tema già nell'analisi della LALPAmb ed era favorevole all'inserimento nella LPAmb all'art. 14 di un punto h) che prevedesse - tra le competenze del Consiglio di Stato - anche quella di verificare periodicamente ed adeguare d'ufficio le tariffe applicate nelle discariche per materiali inerti.

Questo per ovviare ai problemi summenzionati di disparità notevoli di prezzo per il deposito in discarica per inerti e per impedire che la situazione di monopolio si traducesse in prezzi sproporzionati per l'utenza.

Al momento della pubblicazione del messaggio sono però state inoltrate alla Commissione delle osservazioni ed in particolare una presa di posizione del 2.12.2003 sul decreto legislativo da parte del prof. Zufferey, che metteva in evidenza tre punti chiave, riassunti di seguito:

1. L'intervento dello Stato così come proposto nel messaggio equivale ad una restrizione molto forte della libertà economica. In effetti secondo il decreto legislativo proposto lo Stato avrebbe la possibilità non solo di esigere la trasparenza e l'informazione, ma anche di fissare direttamente le tariffe da applicare. Una tale ingerenza sarebbe alquanto grave, dal momento che i prezzi sono l'elemento centrale delle transazioni commerciali);

2. La base legislativa proposta rappresenta una delega di potere al Consiglio di Stato, senza che gli elementi necessari appaiano all'art.1 (criteri d'applicare per fissare le tariffe; forchetta dei prezzi). Una limitazione importante alla libertà economica deve basarsi su di una base legislativa chiara e precisa.
3. In materia di diritto della concorrenza, l'art. 3 della LCart permette ai Cantoni una certa facoltà di intervento. È però necessaria una base legale formale. Se ciò non fosse il caso la LCart resterebbe applicabile e sarebbe esclusivamente il diritto federale a fissare le condizioni di intervento (art. 7).

Sulla base di queste osservazioni la Commissione ha richiesto al Consiglio di Stato una verifica dei punti summenzionati e la riformulazione del decreto legislativo.

In data 5 febbraio 2004, il Dipartimento dell'ambiente ha proposto un nuovo disegno di decreto legislativo, riformulato tenendo conto delle osservazioni effettuate e valutato anche dall'UFAPF, nonostante per questi tipi di prescrizioni esecutive non sia necessaria l'approvazione dal parte della Confederazione.

In particolare nel preambolo al decreto si citano - oltre alla LPAmb e all'OTR - anche la legge sulla sorveglianza dei prezzi e la legge sui cartelli, al fine di considerare i due aspetti toccati dal decreto legislativo: quello del diritto ambientale e quello del diritto economico.

Vengono poi enunciati i criteri sui quali si basa l'importo delle tariffe applicate, che contemplano pure la possibilità di realizzare degli "equi" benefici.

La Commissione si rende conto che se lo scopo del decreto legislativo è chiaro - ossia regolare un settore che sta diventando di monopolio, lasciando però una certa libertà di mercato - le modalità per raggiungerlo non sono del tutto ovvie.

Oggi in Ticino nessuno ha interesse ad aprire delle discariche, poiché non rappresentano un affare. Il riconoscimento della realizzazione dell' "equo beneficio" deve essere letto quale stimolo al privato per farsi promotore della creazione di discariche, ma anche quale introduzione della concorrenza, a garanzia di prezzi moderati.

La formulazione "equo beneficio" è stata utilizzata anche in altri settori, ad esempio nella legislazione federale in materia di affitti e più in particolare all'art. 269 CO, secondo cui "*sono abusive le pigioni con le quali è ottenuto un reddito sproporzionato dalla cosa locata o fondate su un prezzo di acquisto manifestamente eccessivo.*" Il Tribunale federale ha poi stabilito quale sia il reddito sproporzionato.

Analogamente a ciò, la valutazione dei limiti entro i quali si situano gli "equi benefici", in caso di ricorso, spetterebbe al Tribunale federale.

Nella sua presa di posizione sul decreto legislativo l'UFAPF aveva reso attenti sull'entità dell'intervento cantonale in materia di sorveglianza delle tariffe e su come un adattamento d'ufficio delle stesse fosse lesivo della libertà economica e non attinente al diritto ambientale. Nella formulazione attuale del decreto si formulano ora dei criteri precisi, ma non si prende in considerazione una forbice che preveda una tariffa massima ed una tariffa minima.

Su questo punto il Consiglio di Stato ha assicurato che quando adeguerà le tariffe lo farà fissando un costo minimo e un costo massimo, come del resto fa già oggi nelle autorizzazioni ai sensi dell'OTR.

#### **4. CONCLUSIONI**

La prassi in vigore vede oggi lo Stato permettere la gestione di una discarica di inerti da parte di privati in base a criteri di conformità, di rispetto della legislazione ambientale e di trasparenza nei prezzi.

Con questo decreto legislativo si introduce una nuova competenza per il Consiglio di Stato, quella di esprimersi su di un prezzo - che diviene tariffa applicabile - e quindi di interferire sulle regole del libero mercato, motivando l'interferenza con l'esigenza dell'impedimento della creazione di un mercato di monopolio.

Misura questa che - da sola - non porterà a risolvere il problema della penuria di discariche di inerti e che quindi andrà accompagnata dallo sforzo di permettere la creazione di nuove discariche.

In effetti lo studio cantonale sulle discariche dovrebbe ora portare all'apertura - con l'accordo delle società ambientaliste - di nuove discariche per inerti, in 13 siti individuati sino ad oggi.

Con le osservazioni relative ai singoli punti e con la consapevolezza di toccare un tasto molto delicato degli equilibri tra gestione statale e attività economica privata, la Commissione della legislazione invita il Gran Consiglio a volere accogliere il decreto legislativo allegato.

Per la Commissione della legislazione:

Monica Duca Widmer, relatrice

Bertoli - Bobbià - Carobbio W. - Genazzi -

Ghisletta D. - Mellini - Pantani - Pini -

Quadri - Righinetti - Vitta

Disegno di

## **DECRETO LEGISLATIVO**

### **sul controllo delle tariffe di smaltimento nelle discariche d'inerti**

Il Gran Consiglio  
della Repubblica e Cantone Ticino

visti:

- la legge federale sulla protezione dell'ambiente del 7 ottobre 1983;
- la legge federale sulla sorveglianza dei prezzi del 20 dicembre 1985;
- la legge federale sui cartelli e altre limitazioni della concorrenza del 6 ottobre 1995;
- l'ordinanza tecnica sui rifiuti del 10 dicembre 1990;
- il messaggio aggiuntivo bis 11 novembre 2003 n. 4998A bis del Consiglio di Stato;
- il rapporto 7 aprile 2004 n. 4998A bis R della Commissione della legislazione,

**d e c r e t a :**

#### **Articolo 1**

Il Consiglio di Stato verifica periodicamente e può adeguare d'ufficio le tariffe applicate nelle discariche per materiali inerti tenendo conto segnatamente dei seguenti criteri:

- a) i principi di causalità, dell'equivalenza, della copertura dei costi e della trasparenza;
- b) le prestazioni specifiche dell'esercente;
- c) l'evoluzione dei costi;
- d) la possibilità di realizzare equi benefici.

#### **Articolo 2**

Le decisioni del Consiglio di Stato possono essere impugnate al Tribunale cantonale amministrativo.

#### **Articolo 3**

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, il presente decreto è pubblicato nel Bollettino ufficiale delle legge e degli atti esecutivi ed entra immediatamente in vigore.

#### **Articolo 4**

Il presente decreto legislativo verrà integrato nella LALPAmb al momento della sua messa in vigore.