

Messaggio

numero **4705**
data **26 novembre 1997**
dipartimento **Territorio**

Modifica della legge d'applicazione della legge federale contro l'inquinamento delle acque dell'8 ottobre 1971 - 2 aprile 1975

Onorevole signor Presidente,

onorevoli signore e signori Consiglieri,

con il presente messaggio sottoponiamo alla vostra attenzione una modifica della legge d'applicazione della legge federale contro l'inquinamento delle acque dell'8 ottobre 1971 - 2 aprile 1975 (LALIA; RL 9.1.1.2), dando seguito all'iniziativa parlamentare 30 novembre 1992 presentata nella forma generica dagli on. Bruno Lepori e Argante Righetti per il PLR per l'introduzione di norme facenti obbligo ai Comuni di prelevare tasse sui sacchi dei rifiuti, accolta dal Gran Consiglio in data 21 dicembre 1994.

A. Introduzione

Nel 1992 l'Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio (UFAP), ha elaborato il documento "La strategia sui rifiuti in Svizzera", nel quale venivano esposti i seguenti obiettivi principali per la gestione futura del settore rifiuti:

la riduzione dei rifiuti alla fonte;

la diminuzione delle sostanze tossiche nella fase di produzione e nei prodotti finiti;

la diminuzione dei rifiuti mediante riciclaggio;

il trattamento e il deposito dei rifiuti in Svizzera, secondo procedimenti rispettosi dell'ambiente.

L'iniziativa Lepori - Righetti s'inserisce nella strategia sopra indicata. Essa ossequia il principio di causalità, fissato all'articolo 2 della legge federale sulla protezione dell'ambiente del 7 ottobre 1983 (LPA; RS 814.01), ed è conforme con l'art. 32a della stessa LPA.

Conformemente all'art. 31 b cpv. 1 LPA ai Cantoni spetta lo smaltimento dei rifiuti urbani.

I relativi costi vanno coperti mediante una tassa (art. 32a e 48 LPA) e posti a carico dei diversi responsabili ai sensi dell'art. 2 LPA. La copertura di tali costi non avviene però direttamente sulla base degli articoli citati: una normativa cantonale è infatti necessaria.

Nel promulgare tali disposti, i Cantoni - rispettivamente i Comuni ai quali tale compito è delegato - dispongono di un certo margine discrezionale: le tariffe per il servizio dei rifiuti dovrebbero comunque tendere a conseguire quanto fissato dall'articolo 2 LPA rispettando il principio della parità di trattamento e il divieto dell'arbitrio (cfr. STF, II Corte di diritto pubblico, del 20 novembre 1995 in re comune di Bellinzona, pag. 15 e

seg.).

In particolare, il principio di causalità non comporta necessariamente il prelevamento di tasse calcolate in funzione del volume o del peso. L'accompagnamento di questo tipo di tasse con una tassa base indipendente dalla quantità di rifiuti è considerato ragionevole.

In via eccezionale è pure ipotizzabile il ricorso ad un altro sistema di finanziamento, per esempio facendo capo in modo indiretto al prelevamento delle imposte, nel caso in cui il prelevamento di tasse rigidamente causali comporti una messa in pericolo dello smaltimento dei rifiuti rispettoso dell'ambiente (art. 32a cpv. 2 LPA., rispettivamente cfr. UFAFP Bulletin 2/97, pag. 72).

B. L'iniziativa parlamentare generica del 30 novembre 1992 ed il rapporto della Commissione della legislazione del 6 dicembre 1994

L'iniziativa generica presentata dagli on. Lepori e Righetti propone una modifica della LALIA, nel senso di introdurre l'obbligo per i Comuni di prelevare tasse sui sacchi dei rifiuti.

Il rapporto della commissione della legislazione (relatrice l'on. Chiara Simoneschi-Cortesi), al quale si rinvia, ha esaminato approfonditamente le numerose problematiche legate al tema in oggetto, ponendo l'accento sull'evoluzione dei quantitativi dei rifiuti, sulla questione degli abusi e dei controlli, sulla sensibilizzazione, informazione ed efficacia della tassa sul sacco, sulla questione sociale, sulle modalità d'applicazione della tassa e le conseguenze finanziarie per i Comuni.

In particolare nel rapporto viene evidenziato come la tassa sul sacco incentivi il cittadino alla separazione dei rifiuti ed al relativo riciclaggio delle materie prime, così come l'informazione e la sensibilizzazione dei cittadini risultino di fondamentale importanza per la riuscita dell'operazione.

Nel rapporto viene inoltre evidenziato come l'aumento delle raccolte separate necessiti di una struttura sufficientemente organizzata e capillare, capace d'accogliere convenientemente l'incremento delle raccolte separate.

La soluzione proposta dalla Commissione della legislazione può essere riassunta nei seguenti termini:

RSU

La raccolta e l'eliminazione devono essere finanziate attraverso una tassa sul sacco (tassa causale sul volume) uniforme su tutto il territorio cantonale;

Ingombranti

La raccolta e l'eliminazione devono essere regolamentate a livello comunale con una tassa specifica (per esempio con una tassa causale sul volume);

Raccolte separate

I costi delle raccolte separate devono essere coperti da una tassa base che varia da Comune a Comune e in grado di coprire i costi relativi all'informazione e alla sensibilizzazione.

C. La situazione del settore rifiuti in Ticino nel 1996

Il Dipartimento del territorio, conformemente all'art. 15 dell'Ordinanza tecnica sui rifiuti

(OTR) del 10 dicembre 1990 e allo scopo di verificare la situazione nell'ambito dello smaltimento dei rifiuti dopo l'entrata in vigore il 21 ottobre 1987 dei decreti cantonali concernenti la raccolta separata dei rifiuti e il compostaggio degli scarti vegetali, pubblica annualmente il censimento dei rifiuti. La pubblicazione dei dati relativi alla produzione di rifiuti nel 1996 è imminente; le cifre più significative sono riassunte di seguito.

Nel 1996 gli impianti di trattamento per rifiuti urbani hanno smaltito 125'291 tonnellate, mentre le raccolte separate sono state pari a 52'625 tonnellate, corrispondenti al 29,6% dei rifiuti urbani prodotti nel Cantone (la media svizzera si aggira attorno al 35%).

Dal 1992 al 1996 il quantitativo globale dei rifiuti smaltiti ha subito una diminuzione di circa l'1,4% passando da t 180'390 a t 177'916. Nel medesimo periodo le raccolte separate hanno avuto un incremento di circa il 20% passando da t 43'670 a t 52'625 mentre i rifiuti urbani smaltiti negli impianti di trattamento sono diminuiti del 8 % circa passando da t 136'720 a t 125'291.

Per quanto concerne invece gli aspetti finanziari, nel 1996 le tariffe di smaltimento dell'Ente smaltimento rifiuti del Sottoceneri (ESR), del Consorzio distruzione rifiuti di Riazzino (CIR) e del Consorzio nettezza urbana Biasca e Valli (CNU) erano rispettivamente di fr./t 215.-, 170.- e 80.- per i RSU consegnati dai Comuni.

Sempre in riferimento allo stesso anno, il costo medio indicativo per le raccolte separate (considerando circa il 70% dei Comuni ticinesi, corrispondente a circa l'80% della popolazione) era di circa fr. 180.- alla tonnellata.

In base a queste cifre la percentuale media indicativa di copertura dei costi globali relativi al settore rifiuti (RSU, ingombranti e raccolte separate) si situa attualmente attorno al 50%, questo tramite tassa base, tassa sul sacco o altre entrate,

D. Introduzione della tassa sul sacco in Ticino

Conformemente all'art. 68 e seg. della LALIA, la competenza per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti urbani è affidata ai Comuni.

Per poter introdurre il principio di causalità mediante l'applicazione di una tassa sul sacco uniforme su tutto il territorio cantonale, dando seguito alle indicazioni ricevute dal vostro Consiglio, occorre procedere alla modifica dell'art. 70 LALIA che attualmente prevede la facoltà, ma non l'obbligo, per i Comuni di prelevare tasse per la copertura delle spese.

D 1 Descrizione del modello di tassazione proposto dal Consiglio di Stato

Tassa causale per il servizio RSU

I costi per il servizio di raccolta e smaltimento dei RSU variano attualmente da Comune a Comune (o da Consorzio a Consorzio) in relazione a fattori specifici quali la frequenza dei giri di raccolta, i km percorsi, la densità della popolazione, ecc. Attualmente in Ticino il servizio di raccolta è effettuato da 12 Consorzi e, autonomamente, da 107 Comuni. A sua volta lo smaltimento è attualmente assicurato dall'ESR, dal CIR e dal CNU.

Tenuto conto di queste premesse, la tassa causale sul volume deve essere fissata in modo tale da garantire una copertura totale per i Comuni con il costo complessivo più basso. Per contro, il disavanzo che si riscontra nei Comuni con costi superiori a questa entrata dovrà essere coperto attraverso la tassa base.

Nel fissare l'ammontare della tassa sul sacco occorre inoltre prestare la dovuta

attenzione al carattere d'incitamento della stessa.

Tassa causale per il servizio ingombranti e per gli scarti vegetali

Lo smaltimento degli ingombranti avviene parzialmente attraverso lo stesso canale dei RSU. Il costo della raccolta varia da Comune a Comune a dipendenza del servizio offerto.

In questo caso, così come per lo smaltimento degli scarti vegetali (servizio cui fa capo solo una parte della popolazione), è consigliabile introdurre un modello di tassazione strutturato analogamente a quello per i RSU, a condizione che gli oneri amministrativi relativi all'applicazione di questa tassa in rapporto alle entrate non siano sproporzionati. In tale caso i costi relativi agli scarti vegetali potrebbero essere coperti come per le altre raccolte separate con la tassa base.

Tassa base

La tassa base deve finanziare integralmente il costo del servizio per le raccolte separate, l'informazione e la sensibilizzazione. La stessa è inoltre destinata a finanziare i costi non coperti dalla tassa sul sacco, nonché quelli relativi al servizio ingombranti e/o al servizio scarti vegetali nel caso in cui i Comuni non abbiano agito attraverso una tassa causale, secondo le indicazioni espresse in precedenza.

La tassa base può essere fissata in funzione di differenti parametri, per esempio il numero di abitanti, la superficie di un'unità abitativa oppure il numero dei locali di un appartamento.

E. Le conseguenze finanziarie e operative per i Comuni

Per valutare le conseguenze finanziarie relative all'applicazione del modello di tassazione proposto dal Consiglio di Stato sono stati utilizzati i dati finanziari del Censimento rifiuti 1996 che, come detto, sarà pubblicato prossimamente.

È utile ricordare che la tassa sul sacco è una tassa volumetrica mentre le fatture addebitate ai Comuni si basano sulle tonnellate consegnate. La prima reazione all'introduzione di una tassa sul sacco è la compattazione dei rifiuti nel sacco e quindi l'aumento del peso. Un peso medio attendibile per un sacco da 35 l si situa oggi attorno ai 3-4 kg; con l'introduzione di questo tipo di tassa il peso medio può raggiungere, e talvolta superare, i 5 kg. Di questo aspetto occorrerà tenere conto al momento di fissare, rispettivamente di adeguare, l'ammontare della tassa sul sacco.

Per garantire una copertura ottimale dei costi, tenuto conto che la tassa causale porta degli incentivi non solo a livello di consumatore (produttore di rifiuti), ma anche a livello di razionalizzazione dei metodi di raccolta e di smaltimento di tutti i servizi relativi al settore rifiuti, si dovrà procedere annualmente sulla base del Censimento rifiuti ad una verifica ed eventualmente ad un adeguamento della tassa. L'ammontare di quest'ultima sarà fissato dal Consiglio di Stato tramite Decreto esecutivo, e dovrebbe situarsi, secondo i dati attualmente a disposizione, attorno a fr. 1.30 per sacchetto da 35 l.

A livello operativo, spetterà ai Comuni provvedere all'organizzazione dell'introduzione della tassa sul sacco. Essa potrà essere riscossa al momento dell'acquisto di un sacco munito di segni particolari (colore, iscrizioni) o di etichette da applicare sui normali sacchi della spazzatura. La scelta delle etichette, in base alle esperienze fatte negli altri Cantoni, sembra oggettivamente la più economica e funzionale, malgrado alcuni inconvenienti legati alle modalità di controllo.

F. Conclusioni

Come riassunto nel capitolo C, la quota di rifiuti raccolti separatamente nel nostro Cantone si situa oggi attorno al 29.6%. A livello svizzero, dove l'introduzione di tasse causali ha conosciuto (perlomeno in alcuni Cantoni) una buona diffusione, la stessa si attesta sul 35%. Ancora a titolo comparativo, nel Canton Berna, dove la tassa sul sacco è stata introdotta in quasi tutti i Comuni, le raccolte separate coprono circa il 40% della produzione totale di rifiuti, percentuale che può essere considerata oggettivamente quale limite massimo raggiungibile.

Nel nostro Cantone la tassa sul sacco è stata introdotta finora in tre Comuni : Chiasso (dal 1994), Torricella (dal 1995) e Giubiasco (dal 1997). I dati statistici esistenti per i primi due casi (per Giubiasco i primi risultati saranno disponibili dall'anno prossimo) indicano un aumento significativo delle raccolte separate, aumento addirittura superiore alla soglia del 40% indicata in precedenza.

I dati relativi a questi due Comuni sono comunque da interpretare tenendo in considerazione il carattere, per il momento locale, con il quale la tassa è stata introdotta.

Si rileva in effetti che la produzione totale di rifiuti a Chiasso e Torricella è diminuita del 32% dal 1992 al 1996 mentre, nello stesso periodo, a livello cantonale la produzione totale di rifiuti è diminuita dell'1,4%.

In termini generali, l'introduzione del principio di causalità attraverso l'applicazione della tassa sul sacco comporta sicuramente una serie di aspetti positivi legati ad una maggiore separazione dei rifiuti. La conseguenza di questa modifica nel comportamento del consumatore (produttore di rifiuti) si traduce in una riduzione dei costi di smaltimento di parte dei rifiuti che, invece di essere depositati in discarica o inceneriti, possono essere riciclati.

È però necessario sottolineare che un'introduzione spinta della tassa sul sacco può influenzare negativamente la qualità delle raccolte separate (in pratica in queste ultime finiscono anche altri rifiuti) con conseguenti difficoltà a livello di riciclaggio e riutilizzo di questi scarti.

Riprendendo l'esempio del Canton Berna, si stima che i rifiuti smaltiti in modo "illegale" (depositi abusivi, incenerimento all'aperto o in caminetti, deposito non corretto nei centri di separazione) rappresentino il 3-5% rispetto al totale dei rifiuti prodotti. Vista la configurazione particolare del nostro territorio (specialmente delle valli), lo stesso fenomeno potrebbe presentarsi anche in Ticino.

Quanto esposto riassume gli elementi principali riguardanti l'introduzione di una tassa sul sacco nel nostro Cantone. In base a queste considerazioni, il Consiglio di Stato ritiene, con la presentazione di questo Messaggio, di aver ossequiato all'obbligo che la legge gli conferisce di dare seguito alle iniziative parlamentari accolte dal Gran Consiglio.

Trattandosi della concretizzazione di un'iniziativa parlamentare, il nostro Consiglio si permette di accompagnare il presente disegno di legge con un suo preavviso.

Il Consiglio di Stato sottopone dunque il presente Messaggio al vostro lodevole Consiglio con l'invito ad accoglierlo.

G. Relazione con le linee direttive e il piano finanziario

L'introduzione della tassa sul sacco è compatibile con le linee direttive 1996-1999 e non determina conseguenze di natura finanziaria o modificazione del personale.

Vogliate gradire, onorevoli signori Presidente e Consiglieri, l'espressione della nostra

massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, G. Buffi

p.o. Il Cancelliere, G. Gianella

Disegno di

LEGGE

d'applicazione della legge federale contro l'inquinamento delle acque dell'8 ottobre 1971 - 2 aprile 1975; modifica

**Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone del Ticino**

- visto il messaggio 26 novembre 1997 n. 4705 del Consiglio di Stato,

decreta:

I.

La legge d'applicazione della legge federale contro l'inquinamento delle acque dell'8 ottobre 1971 - 2 aprile 1975 è così modificata:

c) regolamento	<u>art. 70 cpv. 2,3, 4(nuovo)</u> ² A copertura delle spese comunali complessive del settore rifiuti, i comuni prelevano : a) una tassa per la raccolta e l'eliminazione dei rifiuti solidi urbani in funzione del volume, definita dal cpv. 3 ; b) una tassa base, definita dai comuni medesimi. ³ La tassa sul volume è fissata dal Consiglio di Stato in modo uniforme per tutto il Cantone. L'ammontare della stessa è proporzionale al volume dei rifiuti, è compreso fra fr. 1.20 e fr. 2.50 per un sacchetto della capacità di 35 l, ed è stabilito in funzione dell'evoluzione dei costi e dei volumi da smaltire. ⁴ Il regolamento comunale può prevedere inoltre una tassa specifica per la copertura dei costi di raccolta e smaltimento dei rifiuti ingombranti e degli scarti vegetali.
II. Norma transitoria	I Comuni provvedono ad adattare al nuovo art. 70 cpv. 2, 3 e 4 i regolamenti per la raccolta e l'eliminazione dei rifiuti, che devono entrare in vigore entro il 1° gennaio 2000.

III.

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente modifica di legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi del Cantone Ticino ed entra immediatamente in vigore.