

03.421

**Iniziativa parlamentare  
Impianti di incenerimento dei rifiuti urbani  
del Cantone Ticino**

**Rapporto della Commissione dell'ambiente, della pianificazione  
del territorio e dell'energia (CAPTE) del Consiglio degli Stati**

del 4 settembre 2003

---

Onorevoli presidente e consiglieri,

Conformemente all'articolo 21<sup>quater</sup> capoverso 3 della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC) vi sottoponiamo il presente rapporto, che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

La commissione propone di approvare il progetto di legge allegato.

4 settembre 2003

In nome della commissione:

Il presidente, Christoffel Brändli

---

## Compendio

*Il Cantone Ticino, che aveva optato per il sistema di smaltimento dei rifiuti «Thermoselect» e ottenuto il relativo permesso di costruzione, ha dovuto recedere dal contratto perché l'affidabilità tecnica del prototipo di questo sistema non è stata dimostrata in tempo a Karlsruhe. La scadenza del termine fissato nell'articolo 62 della legge sulla protezione delle acque ha portato, nel frattempo, all'annullamento del contributo federale previsto. Scopo dell'iniziativa è di aggiungere alla legge sulla protezione delle acque una disposizione che permetta alle regioni che hanno rispettato il termine iniziale di ottenere una proroga fino al 31 ottobre 2005 se esse, per ragioni tecniche non imputabili al Cantone, hanno dovuto presentare nuovamente una domanda per il permesso di costruzione.*

# Rapporto

## 1 Situazione iniziale

Il 4 ottobre 2002, il consigliere agli Stati ticinese Filippo Lombardi deposita l'iniziativa parlamentare 02.462 relativa a una modifica della legge federale sulla protezione delle acque (LPac). L'obiettivo della modifica proposta è il sovvenzionamento da parte della Confederazione dell'impianto di incenerimento (IIRU) progettato dal Cantone Ticino.

### 1.1 **Testo e motivazione dell'iniziativa parlamentare 02.462 modifica della LPac. Indennità per gli impianti di smaltimento di rifiuti (Lombardi)**

Visto l'articolo 160 capoverso 1 della Costituzione federale e l'articolo 21<sup>bis</sup> della legge sui rapporti tra i Consigli, deposito la presente iniziativa parlamentare in forma di progetto elaborato. L'articolo 62 capoverso 2 della legge federale del 24 gennaio 1991 sulla protezione delle acque (LPac) è modificato come segue:

*Art. 62 cpv. 2*

*2 ... Per le regioni che, pur avendo rispettato il termine del 31 ottobre 1999, per cause di forza maggiore devono avviare nuovamente una procedura di concessione del permesso di costruzione, il termine è prorogato sino al 31 ottobre 2005.*

*Motivazione*

Il Cantone Ticino ha optato per il nuovo sistema di smaltimento di rifiuti «Thermoselect» nel quadro della sua strategia in questo ambito, approvata in due votazioni popolari, e con l'accordo dell'UFAFP, che mostrava il suo interesse per lo sviluppo di una tecnologia innovativa. Il permesso per la costruzione di una tale installazione a Giubiasco è stato concesso entro il termine fissato nell'articolo 62 capoverso 2 LPac, con cui implicitamente la Confederazione s'impegna a versare un'indennità di circa 50 milioni di franchi svizzeri.

Siccome il prototipo di questo sistema a Karlsruhe è stato messo in funzione molto più tardi di quanto previsto ed è stato certificato dall'autorità tedesca – «conditio sine qua non» del contratto tra il Ticino e il consorzio di Thermoselect e Energie Baden-Württemberg AG – il Cantone si è visto costretto a recedere da tale contratto il 19 settembre 2000. Attualmente, il Ticino fa trasportare gran parte dei rifiuti urbani nei Cantoni Zurigo e Turgovia dove vengono bruciati.

Siccome la capacità eccedente di questi Cantoni si riduce rapidamente e la Confederazione ha rilevato il bisogno di nuovi impianti per lo smaltimento di rifiuti, il Cantone Ticino ha riaperto il dossier in vista di una nuova offerta per un'installazione che permetta di eliminare i suoi rifiuti al Sud delle Alpi. Una simile installazione presuppone tuttavia un nuovo permesso di costruzione che naturalmente non potrà più rispettare il termine fissato nell'articolo 62 capoverso 2 LPac. L'impianto

ticinese diverrebbe così il solo previsto dalla progettazione della Confederazione a non potere beneficiare dell'indennità federale.

Indipendentemente dalla decisione del Ticino, è importante non penalizzare il Cantone collegando l'indennità federale a un progetto di costruzione e a una tecnologia particolare. È dunque necessario modificare l'articolo 62 capoverso 2 affinché le regioni che per cause di forza maggiore devono richiedere un nuovo permesso di costruzione non vengano penalizzate.

## **1.2                   Esame preliminare dell'iniziativa parlamentare 02.462 modifica della LPAc. Indennità per gli impianti di smaltimento di rifiuti (Lombardi)**

Durante la discussione svolta in occasione dell'esame preliminare è stato constatato che attualmente il Cantone Ticino fa bruciare i rifiuti nella Svizzera orientale, cosa che, secondo le indicazioni fornite dal Cantone, provoca costi di trasporto di quasi 70 franchi per tonnellata. Data la quantità annua di 140 000 tonnellate, ciò corrisponde a 10 milioni di franchi e su un periodo di 20 anni a 200 milioni di franchi – ossia all'80% dei costi d'investimento previsti per l'impianto progettato in Ticino. La costruzione di un IIRU in questo Cantone sarebbe senz'altro opportuna e consentirebbe di risparmiare. La Confederazione non ha garantito formalmente nessuna sovvenzione per il progetto poiché la realizzazione dell'impianto Thermostelect non era ancora confermata a causa di difficoltà tecniche; l'impianto avrebbe comunque avuto diritto a una sovvenzione.

Dopo la stipulazione del contratto tra il Cantone Ticino e la società Thermostelect SA, è stato concesso un permesso di costruzione entro il termine fissato nell'articolo 62 capoverso 2 della legge sulla protezione delle acque. Il consorzio tedesco non è tuttavia stato in grado di rispettare il contratto. Il Cantone Ticino ha pertanto rescisso il contratto e indetto una nuova gara d'appalto. Prossimamente sceglierà il nuovo impianto. Occorrerà quindi un nuovo permesso di costruzione, che tuttavia non potrà più essere inoltrato entro il termine prorogato, fissato al 31 ottobre 1999.

Sono state discusse le seguenti questioni:

- a. di natura giuridica: ha senso una modifica di legge che concerne un solo Cantone?
- b. di natura finanziaria: che effetto avrà la domanda di sovvenzioni sulla pianificazione finanziaria, in un periodo contraddistinto dai risparmi?
- c. di natura tecnica: a che punto è la pianificazione delle capacità di incenerimento dei rifiuti a livello nazionale?
- d. di natura politica: la CAPTE-CS può dire di no nel caso del Cantone Ticino, dopo che le Camere – seguendo la proposta Respini – avevano deciso di prolungare fino al 31 ottobre 1999 il termine fissato nella legge sulla protezione delle acque?
- e. di natura procedurale: si deve dare seguito all'iniziativa Lombardi o depositare un'iniziativa di commissione?

La CAPTE-CS non ha voluto prendere decisioni prima di esaminare queste questioni. Nella seduta del 9 gennaio 2003, ha chiesto all'UFAFP di elaborare un rapporto sull'importanza di un IIRU nel Cantone Ticino, sugli aspetti finanziari, giuridici e tecnici di un'eventuale sovvenzione e sulle possibili varianti.

Il rapporto dell'UFAFP del 3 marzo 2003, intitolato «Impianti di incenerimento dei rifiuti urbani (IIRU) del Cantone Ticino: sovvenzionamento da parte della Confederazione», è stato discusso dalla CAPTE-CS il 1° maggio 2003. È ripreso nei capitoli 2–5 della presente iniziativa di commissione.

Il consigliere agli Stati Lombardi ha precisato che le sovvenzioni non sarebbero state necessarie prima del 2007: il fatto che non siano previste nel piano finanziario 2004–2006 non costituisce dunque un problema; inoltre non essendo previsti altri IIRU, non ha luogo nessuna discriminazione. Per quanto riguarda le sovvenzioni, l'amministrazione deve vigilare sul rispetto del principio della parità di trattamento di tutti gli aventi diritto. Dato che le disposizioni determinanti della legge sulla protezione delle acque sono state modificate a più riprese, si deve esaminare attentamente per ogni progetto quale versione della legge si applica quando si determina il diritto alle sovvenzioni e il tasso di sovvenzionamento. Nel presente caso decisivo è il rilascio entro i termini di un permesso di prima istanza per la costruzione dell'impianto. In caso contrario, il diritto applicabile non fornisce una base legale sufficiente per il sovvenzionamento. Di regola, i cambiamenti apportati al progetto modificano anche le condizioni di sovvenzionamento.

La commissione ha approvato la proposta formulata nel rapporto di elaborare un'iniziativa commissionale e di ritirare l'iniziativa parlamentare 02.462. Prima ha deciso, con 10 voti contro 0, di dare seguito all'iniziativa parlamentare, quindi, pure con 10 voti contro 0, di depositare un'iniziativa commissionale.

## **2 Grandi linee del progetto**

### **2.1 Misure necessarie**

#### **2.1.1 Situazione iniziale**

##### *Politica della Confederazione in materia di gestione dei rifiuti*

Dalla pubblicazione nel 1986 delle linee direttrici per la gestione dei rifiuti in Svizzera, la Confederazione persegue l'obiettivo di bruciare in impianti idonei i rifiuti combustibili che non possono essere riciclati. Il deposito diretto dei rifiuti urbani nelle discariche provoca emissioni di gas per decenni e inquina per secoli le acque di percolazione delle discariche. Nel 1990 sono stati concretizzati nell'ordinanza tecnica sui rifiuti (OTR) i principi delle linee direttrici ed è stato introdotto l'obbligo di bruciare. Dal 1° gennaio 2000 è vietato depositare in discariche rifiuti combustibili non riciclabili.

Per attuare il divieto di deposito dei rifiuti combustibili occorrono sufficienti capacità di incenerimento negli IIRU. Tuttavia si devono evitare anche le sovracapacità, che in ultima analisi dovrebbero essere pagate dai produttori attraverso tasse di incenerimento più elevate. La Confederazione e i Cantoni hanno dunque intensificato, dall'inizio degli anni Novanta, il coordinamento della pianificazione degli IIRU.

È grazie a questa collaborazione intercantonale che si è potuto rinunciare nel 1994 alla realizzazione di sei nuovi IIRU.

### *Pianificazione di un IIRU nel Cantone Ticino*

Dalla fine degli anni Ottanta, il Cantone Ticino ha pianificato la costruzione di un nuovo IIRU per sostituire i due vecchi impianti chiusi perché non più conformi alle disposizioni legali. La Confederazione aveva già riconosciuto allora la necessità di questo impianto, confermando in seguito più volte il suo parere, per concretizzare l'obiettivo dell'autonomia regionale in materia di eliminazione dei rifiuti. Dopo che con una votazione popolare nel 1993 era stata chiesta la costruzione di un impianto basato su una nuova tecnologia, il Cantone Ticino ha cercato di realizzare un impianto della ditta Thermoselect che produce residui vetrificati. Dato che non si è potuto provare l'affidabilità tecnica del sistema, il Cantone Ticino ha deciso nel settembre 2000 di recedere dal contratto di concessione che lo legava alla ditta Thermoselect. Nel dicembre 2002 un tribunale arbitrale ha giudicato ammissibile e giustificata la decisione del Cantone.

Nel mese di settembre 2000, il Cantone Ticino ha avviato la pianificazione di un IIRU basato sulla tecnologia tradizionale del forno a griglia, con l'obiettivo ambizioso di mettere in funzione questo impianto entro il 2006. L'eventuale concessione di sovvenzioni da parte della Confederazione è un elemento importante per la realizzazione del progetto. Sino all'entrata in funzione di un IIRU proprio, il Cantone si è impegnato a trasportare i rifiuti combustibili negli IIRU della Svizzera orientale.

## **2.1.2                    Importanza dell'IIRU del Ticino nella pianificazione della Confederazione**

Come già spiegato, l'obiettivo della Confederazione nel coordinare gli IIRU è mettere a disposizione capacità di incenerimento sufficienti per bruciare tutti i rifiuti combustibili prodotti in Svizzera, senza creare sovracapacità. Inoltre si mira a raggiungere una ripartizione regionale equilibrata degli impianti, per evitare trasporti inutili. In materia di quantità di rifiuti combustibili e di capacità di incenerimento si deve rilevare quanto segue:

### **2.1.2.1                Quantità di rifiuti combustibili**

#### *Situazione generale in Svizzera*

Secondo la statistica dei rifiuti, nel 2002 sono stati destinati agli IIRU 3,12 milioni di tonnellate di rifiuti combustibili, ovvero una quantità di 430 chilogrammi pro capite.

## Rifiuti combustibili 1992–2001

Tabella 1

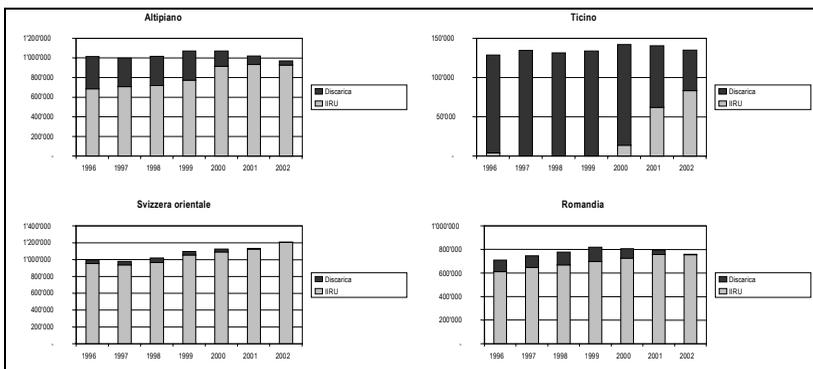
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
	[Mio t/a]									
Totale rifiuti combustibili	3.25	3.03	2.96	2.88	2.92	3.00	3.17	3.19	3.14	3.12
Differenza rispetto all'anno precedente	-2,7%	-6,8%	-2,3%	-2,7%	+1,4%	+2,7%	+5,8%	+0,5%	-1,5%	-0,6%
Eliminaz. IIRU	2.31	2.25	2.27	2.29	2.34	2.42	2.59	2.80	2.92	3.03
discarica	0.94	0.78	0.69	0.59	0.58	0.58	0.59	0.39	0.22	0.09

A causa della mancanza di capacità di incenerimento, si è dovuto continuare a depositare in discarica rifiuti combustibili anche dopo il divieto del 1° gennaio 2000.

La quantità totale di rifiuti combustibili trasportati negli IIRU e nelle discariche è relativamente stabile dal 1999. Il grande incremento registrato tra il 1996 e il 1999 (+10 %) fortunatamente non è continuato. Nel 2001, è stato bruciato negli IIRU il 97 % dei rifiuti combustibili. Il resto è stato depositato in discariche reattore. Dal 1992, anno in cui l'UFAP ha cominciato a rilevare sistematicamente le quantità di rifiuti, la parte eliminata per via termica è aumentata del 18 %.

### Eliminazione dei rifiuti combustibili nelle regioni

Figura 1



- Incenerimento e deposito dei rifiuti combustibili nelle 4 regioni di smaltimento della Svizzera
- Altipiano: AG, BE, BL, BS, LU, NW, OW, SO
  - Svizzera orientale (compreso FL): AI, AR, GL, GR, SG, SH, SZ, TG, UR, ZG, ZH
  - Svizzera romanda: FR, GE, JU, NE, VD, VS
  - Ticino: TI

Nonostante il divieto di deposito dei rifiuti combustibili in vigore dal 1° gennaio 2000, non è stato possibile bruciarli tutti. Il grande aumento delle quantità alla fine degli anni Novanta ha portato alla mancanza di capacità di trattamento, per cui si è dovuto ricorrere in diverse regioni al deposito in discarica di rifiuti combustibili (vedere fig. 1). Nel 2000, è stato necessario depositare ancora 390 000 tonnellate di rifiuti combustibili, nel 2001, 220 000 tonnellate e nel 2002 poco più di 90 000 tonnellate. Non appena le capacità di smaltimento saranno sufficienti, non sarà più necessario depositare rifiuti combustibili in discariche.

### *Evoluzione delle quantità di rifiuti combustibili*

Tutti i beni di consumo finiscono prima o poi per diventare rifiuti, che devono essere riciclati, bruciati o depositati in discarica. Vi è una stretta relazione tra evoluzione della congiuntura e quantità di rifiuti. Quest'ultima dipende pure dall'incremento demografico. Considerate le previsioni congiunturali piuttosto modeste per i prossimi anni non si prevede un aumento considerevole del consumo.

Dal 1990, i rifiuti da bruciare sono rimasti a un livello costante o sono leggermente diminuiti grazie all'aumento del riciclaggio e nonostante un aumento del consumo e pertanto della quantità totale di rifiuti. Nelle raccolte differenziate più consistenti come quelle della carta e del vetro usati, la Svizzera ha raggiunto percentuali di riciclaggio che non consentono più progressi di rilievo. La raccolta dei rifiuti organici presenta invece ancora un certo potenziale. Gli attuali sistemi di riciclaggio di questi rifiuti devono essere migliorati dove possibile a costi ragionevoli. Un miglioramento può consistere nell'intensificare la raccolta dei rifiuti di cucina e di giardino in diversi agglomerati urbani. Da uno studio interno dell'Ufficio federale dell'energia emerge che anche il Ticino dispone ancora di un notevole potenziale in materia di valorizzazione dei rifiuti verdi.

Per quanto riguarda la pianificazione degli IIRU, si deve tuttavia rilevare che un aumento del riciclaggio dei rifiuti verdi mediante fermentazione o compostaggio non corrisponde in ogni caso a una riduzione dei bisogni in capacità di incenerimento. I rifiuti organici hanno in realtà un debole potere calorifico e forniscono solo poca energia a un IIRU. Dato che la capacità di un IIRU è determinata in buona parte dal contenuto energetico dei rifiuti, riciclare maggiori quantità di rifiuti organici non ha un grande influsso sul fabbisogno globale in capacità di incenerimento.

Secondo le stime dell'UFAFP la quantità di rifiuti combustibili dovrebbe mantenersi stabile nel corso dei prossimi anni. L'incremento demografico dovrebbe controbilanciare in parte i progressi fatti nel riciclaggio. Si prevede tuttavia un aumento di diverse decine di migliaia di tonnellate di rifiuti urbani provenienti dalle regioni limitrofe (D, F). Gli accordi concernenti questa cooperazione transfrontaliera sono in parte già firmati.

## 2.1.2.2

### Pianificazione delle capacità degli IIRU in Svizzera fino al 2010

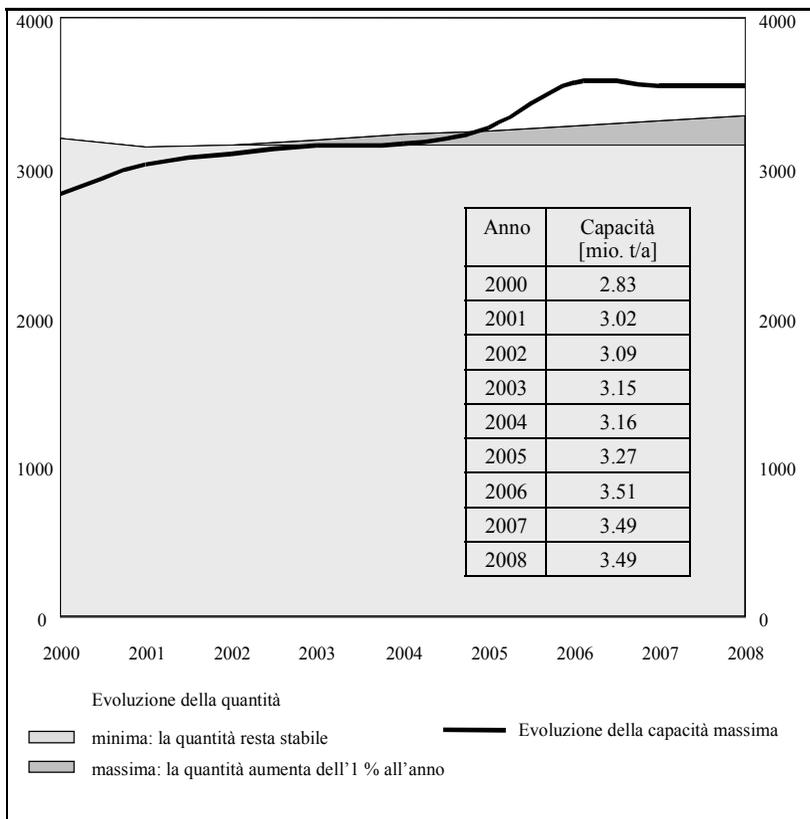
#### Considerazioni generali

Considerati i 3,2 milioni di tonnellate di rifiuti combustibili previsti, alla Svizzera mancano circa 100 000 tonnellate di capacità annua di incenerimento. Come lo mostra la seguente figura, gli ampliamenti e i nuovi impianti che si prevede di realizzare entro il 2006 devono permettere di bruciare nei prossimi anni tutti i rifiuti combustibili prodotti in Svizzera.

#### Quantità di rifiuti e capacità degli IIRU fino al 2008: previsioni

Capacità e quantità di rifiuti (1000 t)

Figura 2



## Dati previsti per lo scenario «capacità massima»

Anno	IIRU	Dati	Effetti sulla capacità
Metà 2001	Friburgo	esercizio a pieno regime nuovo IIRU	nuova capacità: 88 000 t/a
Metà 2001	Josefstrasse, ZH	revisione ultimata 2 <sup>a</sup> linea del forno	in più 30 000 t/a (tecnicamente possibile: 100'000 t/a, ma limitazione per ragioni politiche)
Metà 2001	Hinwil	revisione ultimata 2 <sup>a</sup> linea del forno	in più: 20 000 t/a
2002	Les Cheneviers	esercizio a pieno regime	in più: 46 000 t/a
2002	Hinwil	revisione linea	in più: 20 000 t/a
2002	Zermatt	chiusura IIRU	perdita di capacità: 9000 t/a
Dal 2003	Zuchwil	nuova 4 <sup>a</sup> linea come riserva	capacità immutata
Dal 2003	Monthey	sostituzione vecchia linea	in più: 50 000 t/a
Dal 2005	Thun	nuovo IIRU	in più: 100 000 t/a
Dal 2005	Trimmis	sostituzione vecchia linea	in più: 20 000 t/a
Dal 2006	Ticino	nuovo IIRU	in più: 160 000 t/a
Dal 2006	Losanna	chiusura vecchio impianto	perdita di capacità: 40 000 t/a
Dal 2006	Losanna	nuovo IIRU	in più 130 000 t/a

Dalla figura 2 risulta anche che nuovi progetti di IIRU devono essere intrapresi con prudenza. Senza coordinamento a livello nazionale, si rischia di creare sovracapacità dal 2006. L'UFAFP, i servizi specializzati dei Cantoni e gli esercenti di impianti confrontano regolarmente la quantità di rifiuti e le capacità di incenerimento. La legge sulla protezione dell'ambiente (LPE) obbliga i Cantoni a collaborare e a evitare la creazione di sovracapacità. A intervalli regolari, l'UFAFP incontra i rappresentanti delle tre grandi regioni di pianificazione «Romandia», «Altipiano» e «Svizzera orientale/Ticino»; comunica loro le evoluzioni previste e esorta i Cantoni e le associazioni ad essere prudenti per quanto riguarda gli ampliamenti non pianificati di impianti. Rilasciare i permessi necessari per l'ampliamento o la nuova costruzione di impianti continua tuttavia a restare di competenza del Cantone o del Comune interessati, a seconda del diritto cantonale.

Una buona occasione per adattare i bisogni alle capacità di smaltimento si presenta quando si devono sostituire i vecchi impianti. Sul piano tecnico, la durata di vita media di un IIRU è di 20–25 anni. Attualmente, 12 delle 57 linee di forni in servizio hanno più di venti anni e sviluppano una capacità di incenerimento annuale di 440 000 tonnellate. Nei prossimi cinque anni, queste linee dovrebbero essere sostituite oppure adeguatamente revisionate. A seconda dell'evoluzione delle quantità di rifiuti e del momento in cui l'impianto progettato nel Cantone Ticino sarà messo in servizio, sarà possibile adattare la capacità di incenerimento ai bisogni reali mediante sostituzione o chiusura di vecchie linee di forni.

### *Posizione dell'IIRU del Ticino nella pianificazione degli IIRU in Svizzera*

Già in occasione della prima tornata di negoziati sulle capacità di incenerimento in Svizzera, svolta dall'UFAFP con i Cantoni tra il 1992 e il 1994, è stato accertato che in Ticino era necessario un impianto di incenerimento per raggiungere l'obiettivo

dell'autonomia regionale in materia di eliminazione dei rifiuti. In seguito, l'UFAFP ha confermato a più riprese questa necessità. Se si tiene conto delle dimensioni e della posizione geografica del Cantone e dei costi di trasporto, è sensato che il Ticino disponga di un impianto proprio. Il trasporto di tutti i rifiuti combustibili ticinesi attraverso il Gottardo negli impianti della Svizzera orientale è giustificabile solo per un periodo transitorio.

Anche nel 1997 il Parlamento si è espresso su un nuovo impianto di incenerimento nel Cantone Ticino. Nell'ambito della revisione della legge sulla protezione delle acque (LPAC), il Parlamento ha dato al Consiglio federale la competenza di prorogare sino al 31 ottobre 1999 il termine determinante per assegnare indennità federali agli IIRU. In dicembre 1999 il Consiglio federale ha prorogato il termine per gli impianti progettati nell'Oberland bernese e nel Cantone Ticino. Ha riconosciuto nell'occasione che il Ticino non disponeva delle capacità necessarie per bruciare i suoi rifiuti, che la costruzione di un impianto in Ticino corrispondeva alla strategia perseguita da lungo tempo dalla Confederazione e dai Cantoni in vista di una migliore ripartizione degli impianti e che a lungo termine non sarebbe stato sensato trasportare rifiuti sulle lunghe distanze.

## **2.2 Progetto di legge**

Il 4 settembre 2003, la CAPTE-CS ha adottato l'avamprogetto dell'iniziativa commissionale. Nel contempo il consigliere agli Stati Lombardi ha ritirato la sua iniziativa 02.462.

«L'articolo 62 capoverso 2 della legge federale del 24 gennaio 1991 sulla protezione delle acque (LPAC) è completato come segue:

*Art. 62 cpv. 2*

*2 ... Il diritto alle indennità federali è mantenuto se la decisione di prima istanza relativa alla realizzazione di un impianto è stata presa entro il termine prorogato, se deve essere autorizzato un nuovo impianto per ragioni tecniche che non possono essere imputate al Cantone, se la nuova decisione di prima istanza è presa prima del 1° novembre 2005 e se la costruzione inizia prima del 1° novembre 2006.»*

## **3 Commento concernente la nuova disposizione**

L'aggiunta all'articolo 62 capoverso 2 permette di evitare di ricorrere a una nuova decisione puramente formale del Consiglio federale, in quanto l'IIRU del Ticino è il solo impianto a soddisfare tutte le condizioni elencate sopra. Per il resto con questa formulazione non è più necessario ricorrere al criterio poco chiaro della forza maggiore.

## 4 Conseguenze

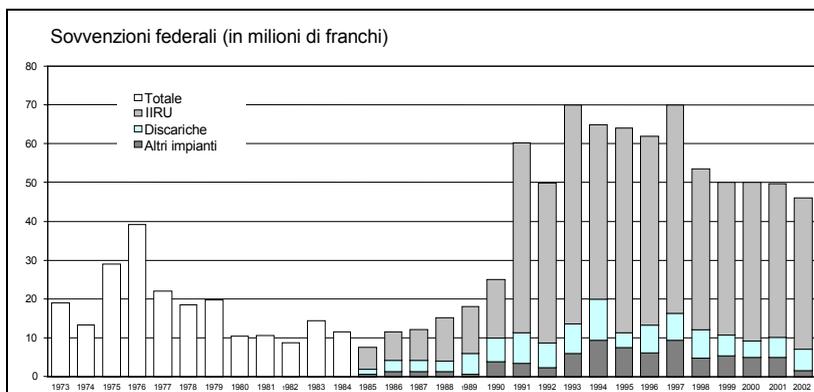
### 4.1 Conseguenze finanziarie e ripercussioni sull'effettivo del personale

#### 4.1.1 Sovvenzioni della Confederazione per gli impianti di smaltimento dei rifiuti

Dall'introduzione del sovvenzionamento degli impianti di smaltimento dei rifiuti nel 1973, la Confederazione ha versato, sino alla fine del 2002, indennità per un importo totale di 995 milioni di franchi. Ciò corrisponde a un contributo di 138 franchi pro capite. La maggior parte delle sovvenzioni era destinata agli IIRU. Sussistono grandi differenze tra i Cantoni per quanto riguarda le sovvenzioni attribuite, in primo luogo perché sono sostenuti solo i Cantoni che dispongono di impianti che hanno diritto a sovvenzioni e secondariamente perché per l'importo del sovvenzionamento è stata a lungo determinante la capacità finanziaria dei Cantoni. Questi fattori spiegano come mai le sovvenzioni variano da 0 a 480 franchi pro capite secondo i Cantoni.

#### Sovvenzioni federali destinate a impianti di smaltimento dei rifiuti

Figura 3



Sino alla fine del 2002, il Cantone Ticino ha ottenuto 38 milioni di franchi di sovvenzioni federali per gli impianti di trattamento dei rifiuti (soprattutto discariche), ossia 123 franchi pro capite, e si situa pertanto leggermente al disotto della media svizzera. Con la concessione di sovvenzioni di circa 50 milioni di franchi per il nuovo impianto del Ticino, questo importo risulterebbe pressoché raddoppiato.

## 4.1.2 **Conseguenze finanziarie per la Confederazione e il Cantone Ticino**

### *Sovvenzionamento da parte della Confederazione*

Nel calcolo dei costi di investimento per un nuovo progetto di IIRU, si deve tenere conto, secondo la situazione del mercato e la capacità prevista dell'impianto, di costi dell'ordine di 1500–2000 franchi per tonnellata di capacità di incenerimento installata. In questo ambito si situa anche il progetto dell'IIRU del Ticino progettato per una capacità di 160 000 tonnellate e costi totali di 250 milioni di franchi (IVA esclusa).

Secondo la legge sulla protezione delle acque (LPAC), il tasso di sovvenzionamento per gli impianti di smaltimento dei rifiuti ammonta al 25 %. Le sovvenzioni federali per il futuro impianto del Ticino ammonterebbero pertanto a circa 50 milioni di franchi, sulla base dei costi sussidiabili e dopo deduzione delle sovvenzioni accordate a suo tempo agli IIRU di Bioggio e di Riazzino (circa 4,8 milioni di franchi). Anche il Cantone Ticino dovrebbe sostenere con proprie sovvenzioni l'IIRU progettato.

### *Parere dell'Amministrazione federale delle finanze*

Le condizioni delle finanze della Confederazione sono più drammatiche del previsto. L'anno contabile 2002 si è chiuso con un deficit di 3,3 miliardi. Per i prossimi anni sono previste ulteriori perdite di entrate dell'ordine di 4–5,5 miliardi a causa del crollo della Borsa e delle difficoltà dell'economia.

L'ampiezza delle perdite a livello di entrate e i cambiamenti sopraggiunti nel frattempo nelle spese hanno portato ad un notevole peggioramento delle prospettive finanziarie. Sulla base delle entrate 2002, delle nuove stime in materia di entrate finanziarie e delle recenti previsioni economiche, si delinano per le finanze della Confederazione disavanzi tra 4 e 5,5 miliardi di franchi. Se a queste cifre poco rallegranti si aggiungono ulteriori oneri che si profilano all'orizzonte (la quota della Confederazione alla percentuale IVA a favore dell'AVS e dell'AI, l'obiettivo sociale nell'ambito dell'assicurazione malattie, ulteriori richieste in materia di imposizione degli utili delle persone giuridiche nell'ambito del pacchetto fiscale, Accordi bilaterali II con l'UE) il divario tra le entrate e le perdite della Confederazione potrà raggiungere i 7 miliardi di franchi.

Considerata la situazione, il Consiglio federale ha deciso nella sua seduta del 29 gennaio 2003 di mettere in opera una strategia radicale di risanamento delle finanze. Il punto centrale è costituito dal programma di sgravio 2003, che comincerà a dare i suoi frutti dal 2005 e che deve portare miglioramenti dell'ordine di 2 miliardi di franchi fino al 2006. Il secondo pacchetto concerne il differimento dell'imposizione dei coniugi e della famiglia, che potrebbe però essere pregiudicato dalle decisioni della Commissione dell'economia e dei tributi (CET). Il terzo pacchetto concerne eventuali aumenti compensatori d'imposta.

Il sovvenzionamento dell'IIRU del Ticino da parte della Confederazione in ragione di 50 milioni di franchi non figura nel preventivo né nel piano finanziario 2004–2006. Inoltre, sulla base delle cifre presentate, la realizzazione di un IIRU in Ticino risulta essere più vantaggiosa per il Cantone, anche senza sovvenzioni federali, del mantenimento dello status quo. In considerazione del drastico peggioramento delle prospettive finanziarie e delle future misure di risanamento, l'Amministrazione

federale delle finanze *non può approvare* il previsto sovvenzionamento dell'IIRU del Ticino né la proposta modifica dell'articolo 62 della LPAc.

#### *Influsso del sovvenzionamento sul prezzo di incenerimento*

Diversi fattori influiscono sui prezzi dell'incenerimento dei rifiuti: il tasso di utilizzazione dell'IIRU, la politica in materia di ammortamento, i costi del capitale di terzi, la costituzione di riserve finanziarie per il risanamento e la sostituzione degli impianti nonché l'importanza delle sovvenzioni accordate. Per l'IIRU del Ticino, si può valutare l'influsso delle sovvenzioni federali come segue:

se l'impianto è realizzato senza sovvenzioni federali e senza sovvenzioni cantonali, le tariffe per l'incenerimento ammonterebbero secondo le attuali stime del Cantone Ticino tra 210 e 230 franchi a tonnellata. Le tariffe per l'incenerimento diminuirebbero invece di al massimo 30 franchi, ovvero da 180 a 200 franchi per tonnellata, se l'impianto beneficiasse di sovvenzioni federali.

#### *Conseguenze finanziarie per il Cantone Ticino in caso di rinuncia al progetto dell'IIRU*

Se rinuncia al suo progetto di IIRU, il Cantone Ticino dovrà esportare tutti i suoi rifiuti verso gli impianti della Svizzera orientale. Il prezzo dell'eliminazione dei rifiuti si compone in questo caso delle spese di trasporto (attualmente 73 frs./t, secondo le indicazioni del Cantone Ticino) e delle tariffe di incenerimento (attualmente 185 frs./t), ossia un totale di 258 franchi per tonnellata (IVA esclusa). Le tariffe per l'incenerimento per i rifiuti urbani negli IIRU della Svizzera variano tra 150 e 300 franchi per tonnellata. Le conseguenze finanziarie a lungo termine dell'esportazione dei rifiuti, confrontata con una soluzione secondo cui il Ticino dispone del suo IIRU, si presentano come segue:

##### *a) Confronto dei costi: esportazione dei rifiuti ticinesi – IIRU in Ticino con sovvenzioni federali*

Se l'IIRU progettato dal Ticino beneficia delle sovvenzioni federali, il prezzo dell'esportazione supera di 68 franchi le tariffe medie di incenerimento di un IIRU ticinese. Se si considera una quantità annua media di 140 000 tonnellate, i costi per l'esportazione dei rifiuti superano di quasi 9,5 milioni di franchi i costi per l'eliminazione sul posto in un nuovo IIRU. Tenendo conto di una durata di vita media di un IIRU di 20 anni, risulta una differenza di prezzo di 190 milioni di franchi.

##### *b) Confronto dei costi: esportazione dei rifiuti ticinesi – IIRU in Ticino senza sovvenzioni federali*

Il costo per l'esportazione dei rifiuti nella Svizzera orientale supera di 38 franchi per tonnellata il costo per l'eliminazione in un IIRU ticinese, se quest'ultima non beneficia di sovvenzioni federali. Se si considera una quantità annua media di 140 000 tonnellate, i costi per l'esportazione dei rifiuti superano di quasi 5,3 milioni di franchi i costi per l'eliminazione sul posto in un nuovo IIRU. Calcolato su un periodo di 20 anni, risulta una differenza di prezzo di 106 milioni di franchi.

	Con sovvenzioni federali	Senza sovvenzioni federali
Differenza prezzo esportazione – prezzo incenerimento TI per tonnellata	68 franchi	38 franchi
Risparmi annui di costi con eliminazione in IIRU TI (140'000 tonnellate / anno)	9,5 milioni di franchi	5,3 milioni di franchi
Risparmi di costi calcolati su una durata 190 milioni di franchi di vita degli IIRU di 20 anni		106 milioni di franchi

### *c) Costi di trasporto totali per l'esportazione dei rifiuti del Cantone Ticino*

I costi per l'esportazione dei rifiuti ticinesi negli IIRU della Svizzera orientale sono notevoli. Considerato un costo attuale di 73 franchi per tonnellata per il trasporto dei rifiuti, i costi totali ammontano a 10,2 milioni di franchi all'anno (quantità annua dei rifiuti ticinesi: 140 000 tonnellate). Sull'arco di 20 anni, i costi di trasporto ammontano dunque a più di 200 milioni di franchi, ossia all'80 % delle spese d'investimento necessari alla realizzazione di un nuovo impianto. Senza tenere conto delle conseguenze ecologiche nefaste provocate da questi trasporti di rifiuti.

### **4.1.3 Ripercussioni sull'effettivo del personale**

Il progetto non ha ripercussioni di rilievo sull'effettivo del personale della Confederazione né su quello del Cantone.

### **4.2 Esecuzione**

Il progetto non pone nessun problema per quanto riguarda l'esecuzione delle misure.

## **5 Rapporti con il diritto europeo**

La concessione di sovvenzioni federali per la costruzione di un impianto di incenerimento dei rifiuti urbani nel Cantone Ticino non è importante dal punto di vista del diritto europeo.

## **6 Fondamenti giuridici**

### **6.1 Costituzionalità e legalità**

#### **6.1.1 Sovvenzionamento**

In virtù della legge sulla protezione delle acque (LPaC), la Confederazione ha sostenuto nel passato i Cantoni accordando loro sovvenzioni per la costruzione iniziale di impianti di smaltimento dei rifiuti, in particolare IIRU, discariche e impianti di compostaggio. In occasione di diverse revisioni della LPaC, le disposizioni relative al sovvenzionamento sono state formulate ogni volta in modo più restrittivo. Nella LPaC attualmente in vigore (versione del 20 giugno 1997), la Confederazione asse-

gna, ai Cantoni con capacità finanziaria debole o media, indennità per la costruzione e l'acquisto di impianti destinati al trattamento di rifiuti urbani, se la decisione di prima istanza sulla costruzione dell'impianto è presa prima del 1° novembre 1997. In occasione del dibattito in Parlamento, il Consiglio degli Stati ha introdotto un'aggiunta all'articolo 62 capoverso 2 della LPAc che permette al Consiglio federale, per le regioni che non dispongono ancora della capacità necessaria, di prorogare tale termine al più tardi fino al 31 ottobre 1999, sempreché le circostanze lo richiedano.

In data 1° novembre 1997, i due IIRU progettati per il Ticino e l'Oberland bernese non disponevano ancora di un permesso di costruzione. Il Consiglio federale si è pertanto valso della sua competenza e ha prorogato il termine fino al 31 ottobre 1999. I permessi di costruzione di prima istanza sono stati concessi sia per l'impianto dell'Oberland bernese che per quello del Ticino prima del 1° novembre 1999. Il Cantone Ticino ha inoltrato una domanda di sovvenzioni all'UFAFP nel mese di ottobre 1999 per l'impianto progettato. L'UFAFP non ha però elaborato nessuna decisione formale a questo merito, cioè né una decisione di principio né una concessione definitiva di sovvenzioni, sapendo che la realizzazione dell'impianto non era assicurata a causa delle difficoltà tecniche riscontrate.

Il Cantone Ticino non ha dunque potuto realizzare per tempo l'impianto Thermo-select, pur dotato delle autorizzazioni necessarie. Per il Cantone si tratta ora di assicurare la pianificazione, la procedura di autorizzazione e la costruzione di un nuovo impianto basato su una tecnologia tradizionale. Dato che presenta caratteristiche e dimensioni diverse dal progetto Thermo-select, questo impianto deve ricevere un nuovo permesso di costruzione. Di conseguenza, la condizione posta dal legislatore per concedere un'indennità federale, cioè il rilascio di un permesso di costruzione prima del 1° novembre 1999, non è più soddisfatta.

Se si argomentasse che con il vecchio permesso di costruzione è soddisfatta anche la condizione secondo cui ha diritto al sovvenzionamento federale anche un nuovo impianto, non si sarebbe solo in contraddizione con le esigenze chiare formulate nell'articolo 62 capoverso 2 della LPAc, ma anche con la prassi costante dell'UFAFP in materia di sovvenzionamento. Nel corso degli anni scorsi, l'UFAFP ha sempre valutato domande di sovvenzionamento che avevano subito importanti modifiche come domande per un nuovo impianto, conformemente al nuovo diritto. Visto che le disposizioni della LPAc sul sovvenzionamento hanno gradualmente ridotto il diritto alle indennità in questi ultimi anni, il nuovo esame di una domanda secondo il nuovo diritto ha portato regolarmente a una decisione sfavorevole al richiedente e a favore della Cassa federale. Se nel presente caso si decidesse diversamente per il Cantone Ticino, ciò costituirebbe una evidente violazione del principio della parità di trattamento. Una simile decisione non sarebbe sicuramente compresa da coloro che hanno dovuto accettare riduzioni di sovvenzioni in una situazione analoga.

## **6.2 Delega di competenze legislative**

Il progetto non prevede nessuna delega di competenze legislative.

## **6.3 Forma dell'atto**

Il termine in questione è fissato nella legge, pertanto può essere prorogato solamente mediante una modifica della stessa.

