

Fabio Volpe
Consigliere comunale

All'attenzione del Lodevole
Municipio di
Torricella-Taverne



10 agosto 2023

INTERPELLANZA

Egregi signor Sindaco e Municipali,
con la presente, avvalendomi delle facoltà concesse dalla LOC (art. 66 LOC), mi permetto di interpellare il Municipio sul tema:

La legislazione inerente la GESTIONE RIFIUTI

La presentazione del MM 4/2023 (Consuntivo 2022) e in particolare sull'argomento "Gestione rifiuti", senza dimenticare i contenuti dei preventivi e consuntivi già passati in Consiglio comunale, mi ha portato a documentarmi e vorrei condividerli con voi.

L'argomento può essere ritenuto complesso ma leggendo gli estratti che vi propongo, potrebbe chiarire almeno un punto: il deficit che si accumula con la gestione rifiuti va sanato dalla gestione rifiuti adeguando le tasse d'uso. Questa situazione è sgradevole e, se non si interviene per tempo, lo sarà sempre di più, facendola diventare un grande problema,

Purtroppo il Municipio in questi anni, posso dirlo senza particolari dubbi, non ha fatto abbastanza per sanare il problema del pareggio della gestione rifiuti.

Scopo di questa mia interpellanza non è quello di mettere in discussione l'approccio alla gestione, tema non risolvibile con una risposta da parte vostra, ma quello di chiarire finalmente che non si deve accumulare deficit di gestione ma va sanato nel più breve tempo possibile

Riporto qui di seguito gli estratti relativi alla Gestione rifiuti ricavati da documenti ufficiali (federali e cantonali):

1. Dal manuale UFAM
2. Legge cantonale di applicazione della legge federale sulla protezione dell'ambiente (LALPAmb)
3. La "Circolare SEL n. 20180409-2"
4. "Regolamento sulla gestione finanziaria e sulla contabilità dei comuni (RGFCC)"
5. Manuale di contabilità e gestione finanziaria per i comuni ticinesi
6. La LOC
7. La RALOC

1. Manuale UFAM (Ufficio Federale dell'Ambiente, edizione 2018)

Dal manuale, che consiglio vivamente di leggere per intero, ho estrapolato alcune considerazioni di carattere generale:

5 Finanziamento conforme al principio di causalità

5.1 Principi del finanziamento dello smaltimento dei rifiuti urbani

Conformemente all'articolo 32a LPAmb, lo smaltimento dei rifiuti urbani va finanziato mediante tasse a **copertura dei costi** e **conformi al principio di causalità**. A tale principio sono ammesse deroghe solo in casi eccezionali (cfr. cap. 2 e 5.5).

Nella definizione delle tasse occorre tenere in considerazione i seguenti principi:

Principio di causalità. Il principio di causalità implica che i costi dello smaltimento dei rifiuti urbani siano imputati a chi li causa. In linea di principio è responsabile chi produce i rifiuti o se ne libera. A medio termine, i proventi delle tasse non devono essere inferiori ai costi complessivi dello smaltimento dei rifiuti urbani (cfr. cap. 5.2.4).

Principio della copertura dei costi. Secondo questo principio di tassazione, a medio termine, le entrate delle tasse non devono superare i costi complessivi dello smaltimento dei rifiuti urbani (cfr. cap. 5.2.4). Lo scopo è quello di limitare l'ammontare totale delle tasse.

5.2.4 Determinazione dell'ammontare delle tasse

L'articolo 32a LPAmb prescrive che le tasse debbano coprire i costi. Le tasse sui rifiuti sono a copertura dei costi quando le entrate coprono tutti i costi dello smaltimento dei rifiuti urbani. In altre parole, ciò significa tenere conto del principio della copertura dei costi nella determinazione dell'ammontare delle tasse. Questo implica che a medio termine le entrate complessive delle tasse non superino, o superino solo in minima misura, i costi globali (cfr. anche cap. 5.2.5).

5.2.4 Determinazione dell'ammontare delle tasse

L'articolo 32a LPAmb prescrive che le tasse debbano coprire i costi. Le tasse sui rifiuti sono a copertura dei costi quando le entrate coprono tutti i costi dello smaltimento dei rifiuti urbani. In altre parole, ciò significa tenere conto del principio della copertura dei costi nella determinazione dell'ammontare delle tasse. Questo implica che a medio termine le entrate complessive delle tasse non superino, o superino solo in minima misura, i costi globali (cfr. anche cap. 5.2.5).

Determinazione della tassa sul quantitativo

La tassa sul quantitativo viene di norma prelevata per coprire i costi variabili di smaltimento di un determinato tipo di rifiuti (ad es. rifiuti solidi urbani, rifiuti ingombranti o rifiuti vegetali). Ad esempio, la tassa sui rifiuti solidi urbani dovrebbe coprire tutti i costi della raccolta, del trasporto e del trattamento di questo tipo di rifiuti. Per l'impostazione della tassa sul quantitativo è di fondamentale importanza che gli effetti collaterali negativi, quali il «turismo dei rifiuti», lo smaltimento illegale oppure la presenza di sostanze estranee nei rifiuti raccolti separatamente siano ridotti al minimo. Per questo motivo è consigliabile limitare l'ammontare della tassa sul quantitativo. Tuttavia, ciò è di norma possibile soltanto se detta tassa è combinata con una tassa base.

Determinazione della tassa base

I proventi della tassa base dovrebbero sostanzialmente coprire i costi fissi (ad es. per la messa a disposizione, la manutenzione e il risanamento dei punti di raccolta) nonché i costi dello smaltimento

dei rifiuti raccolti separatamente, per i quali non sono prelevate tasse sul quantitativo (ad es. carta). Con questi proventi possono essere coperti anche i costi di gestione e i costi legati all'informazione della popolazione. La tassa base ha non solo la funzione di garantire la copertura dei costi e di promuovere le raccolte separate, ma anche di attenuare gli effetti negativi della tassa dipendente dalla quantità (limitazione della tassa sul quantitativo a un livello accettabile).

5.2.5 Adeguamento dell'ammontare della tassa

I proventi delle tasse devono in linea di principio coprire i costi dello smaltimento dei rifiuti urbani. I costi della logistica e del riciclaggio, nonché i ricavi della vendita dei materiali riutilizzabili possono tuttavia variare nel tempo (cfr. cap. 4.1.3). Quindi, non è necessario che i proventi delle tasse coprano ogni anno esattamente i costi dello smaltimento dei rifiuti urbani (pareggio annuale della contabilità della gestione dei rifiuti). Un grado di copertura dei costi del 100 per cento dovrebbe però essere raggiunto a medio termine, ovvero sull'arco di 5 – 10 anni.

Il prefinanziamento dei futuri investimenti per la manutenzione, il risanamento e la sostituzione di un impianto per i rifiuti nonché l'ottimizzazione dell'esercizio o l'adeguamento alle esigenze legali avviene di solito aumentando in anticipo le tasse sui rifiuti per assicurare la costituzione di riserve. A seconda del tipo di investimento programmato, si rendono necessari aumenti della tassa base oppure della tassa sul quantitativo. Ad esempio, il previsto risanamento di un punto di raccolta può essere accompagnato da un aumento della tassa base.

Se con i proventi delle tasse vengono costituite riserve in eccedenza, quest'ultime potranno essere ridotte abbassando le tasse sui rifiuti. Tali proventi sono a destinazione vincolata e possono essere impiegati esclusivamente per finanziare lo smaltimento dei rifiuti urbani.

Il Sorvegliante dei prezzi verifica periodicamente gli adeguamenti delle tasse sui rifiuti.

6 Raccomandazioni per la prassi

6.1 Ottimizzazioni ecologiche ed economiche

6.1.1 Collaborazione tra i Comuni

6.2 Motivazione e informazione della popolazione

Il consenso nei confronti dell'offerta di servizi di smaltimento e delle tasse sui rifiuti è il presupposto per un buon funzionamento del sistema di smaltimento. Si raccomanda di informare periodicamente sui servizi offerti nell'ambito dello smaltimento dei rifiuti (ad es. giri di raccolta, punti di raccolta) e su altre possibilità di smaltimento (ad es. obbligo di ripresa da parte degli esercizi commerciali), sulle quantità di rifiuti prodotti e sui costi dello smaltimento, ma anche sui vantaggi e svantaggi ecologici delle raccolte separate e dello smaltimento illegale. La sensibilizzazione della popolazione residente, delle aziende e delle scuole, come pure le informazioni date ai nuovi domiciliati (ad es. informazioni specifiche a seconda della cultura di appartenenza) sono i presupposti per poter preservare o aumentare la qualità dello smaltimento dei rifiuti e ridurre a lungo termine le quantità di rifiuti.

Si annoverano infine alcuni dei canali d'informazione che si sono dimostrati validi nell'applicazione pratica: calendario della raccolta dei rifiuti, sito Internet, newsletter, manifesti, schede informative, hotline telefonica e servizi di avviso (ad es. via SMS, e-mail o applicazioni).

2. Anche la legge cantonale affronta la problematica:

831.100

Legge cantonale di applicazione della legge federale sulla protezione dell'ambiente

(LALPAmb)

Capitolo V - Smaltimento dei rifiuti

2. Finanziamento

Art. 18

1 Le spese ed i ricavi generati dalla gestione dei rifiuti urbani sono registrati in un centro costo appositamente dedicato della contabilità comunale.

2 I comuni coprono le spese di tale gestione mediante il prelievo di:

a) tasse per i costi di raccolta dei rifiuti solidi urbani (RSU), e di raccolta e smaltimento dei rifiuti riciclabili o ingombranti e per gli altri costi fissi, determinate in funzione del detentore (tasse base);

b) tasse per i costi di smaltimento dei rifiuti solidi urbani (RSU) combustibili non riciclabili, determinate in funzione del quantitativo dei rifiuti prodotti e prelevate mediante la vendita dei sacchi della spazzatura (tasse sul quantitativo);

c) altre tasse causali definite conformemente all'art. 18c.

3 L'ammontare delle tasse incassate deve di principio corrispondere a quello delle spese sostenute. Nei casi in cui a consuntivo risultassero delle eccedenze o dei disavanzi, entro un anno dalla relativa approvazione l'importo delle tasse base dev'essere conseguentemente ridotto o aumentato.

Art. 18A Tassa base

1 La tassa base serve a finanziare i costi fissi di gestione e segnatamente:

a) quelli amministrativi e del personale;

b) di informazione e sensibilizzazione;

c) di raccolta dei rifiuti solidi urbani (RSU) e delle raccolte separate;

d) di investimento;

e) gli altri costi per i quali non è determinabile un nesso causale con i quantitativi di rifiuti prodotti.

2 Le persone fisiche e giuridiche residenti o aventi sede nel Comune sono assoggettate alla tassa indipendentemente dalla frequenza o dall'intensità con le quali esse fruiscono dei servizi comunali.

3 Il Municipio stabilisce mediante ordinanza l'ammontare della tassa base distinguendo almeno le seguenti categorie di detentori:

a) economie domestiche;

b) persone giuridiche.

4 Per le persone giuridiche l'ammontare della tassa è determinato in funzione dell'attività svolta e/o delle categorie di rifiuti prodotte.

5 Il Municipio può stabilire mediante ordinanza delle facilitazioni di carattere sociale, come ad esempio il diritto per alcune categorie di utenti di ottenere l'esenzione o la riduzione della tassa base.

6 Le basi di calcolo sono a disposizione del pubblico.

Art. 18B Tassa sul quantitativo

1 La tassa sul quantitativo è destinata a finanziare i costi di smaltimento dei rifiuti solidi urbani (RSU) combustibili non riciclabili raccolti in sacchi della spazzatura.

2 Il suo ammontare è determinato in base al peso o al volume e tiene conto della tassa di smaltimento applicata dall'ACR ai Comuni (art. 24 cpv. 2 della legge concernente l'istituzione dell'azienda cantonale dei rifiuti LACR del 24 marzo 2004).

3 I relativi importi minimo e massimo sono pubblicati sul Foglio ufficiale a cura del Consiglio di Stato entro la fine di ottobre di ogni anno.

4 Il Municipio può stabilire mediante ordinanza delle facilitazioni di carattere sociale, come ad esempio il diritto per alcune categorie di utenti di ottenere periodicamente la fornitura gratuita di un adeguato numero di sacchi.

3. La “Circolare SEL n. 20180409-2”

Con questa circolare la SEL ha dato istruzioni ai Comuni affinché operino nella gestione rifiuti nel rispettando la Legge. Ricopio alcuni passaggi (il documento integrale è disponibile in internet):

1. Introduzione - Riferimenti

Facciamo riferimento a:

- la modifica 8 novembre 2016 della Legge di applicazione alla Legge federale sulla protezione dell'ambiente del 24 marzo 2004, entrata in vigore il 1. luglio 2017;
- la **Guida per l'allestimento del Regolamento comunale sulla gestione dei rifiuti**, agosto 2017 (in seguito “Guida”), redatta dalla Sezione protezione aria, acqua e suolo (SPAAS) nonché dalla scrivente Sezione (SEL).

In quest'ultimo documento si anticipava l'emanazione di una direttiva da parte della SEL sugli aspetti contabili legati alla gestione dei costi relativi alla raccolta e smaltimento dei rifiuti.

3. Gestione dei maggiori costi o ricavi annuali del CC

È ovvio come la fissazione delle tasse d'uso, che va approvata prima dell'anno di gestione, difficilmente riuscirà, a consuntivo, a coprire esattamente i costi del CC "Rifiuti".

L'art. 18 cpv. 3 della LPALPAmb prescrive in questo caso che la stessa debba essere adeguata, tenendo conto del risultato dell'anno precedente, in modo da permettere una copertura dei costi sul medio termine.

Anticipiamo che, nell'ambito del nuovo modello contabile armonizzato MCA2, verranno creati degli appositi fondi del capitale proprio, sui quali saranno girati i maggiori ricavi o le maggiori spese registrate annualmente nel CC "Rifiuti", così come per altri servizi finanziati tramite tasse causali. Ciò permetterà di non dover modificare ogni anno le tasse d'uso, ritenuto come a medio termine l'importo del fondo dovrà tendere verso lo zero.

I Comuni pilota che applicano il piano dei conti MCA2 utilizzano da subito tale sistema.

La presente direttiva è pubblicata, oltre che sul Portale AC, sul sito della Sezione degli enti locali, all'indirizzo seguente: <https://www4.ti.ch/di/sel/comuni/circolari-e-direttive/>

Va notata la frase "Ciò permetterà di non dover modificare ogni anno le tasse d'uso, ritenuto come a medio termine l'importo del fondo dovrà tendere verso lo zero."

4. **"Regolamento sulla gestione finanziaria e sulla contabilità dei comuni (RGFCC)"**

All'art. 13 viene specificato chiaramente come si deve gestire contabilmente la "Gestione rifiuti" e richiamo l'attenzione al cpv 4.

Fondi del capitale proprio - Servizi autofinanziati

(art. 160 LOC)

Art. 13 ¹I servizi di approvvigionamento idrico e di raccolta ed eliminazione dei rifiuti devono finanziarsi integralmente tramite le tasse d'uso. A tale scopo il comune costituisce appositi fondi del capitale proprio.

²Il regolamento comunale può indicare altri servizi di interesse locale da gestire tramite fondi del capitale proprio.

³Tutti i costi ed i ricavi dei servizi dei capoversi precedenti sono iscritti in uno specifico centro costo; l'eccedenza annuale di costi o ricavi è da attribuire integralmente al rispettivo fondo del capitale proprio.

⁴Tali servizi devono rispettare il principio dell'equilibrio finanziario ai sensi dell'art. 2. I relativi fondi non possono essere negativi per più di 4 anni.

5. **Manuale di contabilità e gestione finanziaria per i comuni ticinesi**

Il manuale tratta i fondi del capitale proprio al capitolo 3.3.7 (da pag 28 – Versione 2023-01).

3.3.7.1. Definizione

I Fondi del capitale proprio vengono utilizzati per "neutralizzare" nel conto economico un servizio che deve essere finanziato tramite tasse d'uso e non con le imposte comunali; per quei servizi il cui principio di autofinanziamento è sancito da leggi superiori o dal regolamento comunale l'impiego dei fondi è obbligatorio.

L'obbligo di coprire i costi tramite tasse causali deriva innanzitutto dal principio di causalità di cui all'art. 151 LOC e 5 RG FCC. Per il momento, in base a tale principio ed alle leggi cantonali di riferimento, è stabilito l'uso dei fondi del capitale proprio per i seguenti servizi (art. 13 RG FCC):

- servizio d'approvvigionamento e distribuzione d'acqua potabile
- servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti (artt. 18 e segg. LALPAmb).

Tramite base legale autonoma (regolamento comunale), il comune può avvalersi di un fondo per la gestione di altri servizi, quali: porto comunale, centrale di teleriscaldamento, TV via cavo comunale, ecc.

3.3.7.2. Funzionamento dei fondi del capitale proprio

I fondi sono iscritti nel gruppo 291¹⁴ del Capitale proprio; questi fungono per così dire da "capitale proprio" dei servizi con le caratteristiche summenzionate, le cui spese e ricavi sono raggruppati in uno specifico centro di costo.

A fine anno, la differenza fra spese e ricavi del centro di costo andrà pareggiata tramite una delle seguenti operazioni contabili:

- Dare conto 3511 - Avere conto 291: nel caso di un avanzo del centro di costo (spese inferiori ai ricavi);
- Dare conto 291 - Avere conto 4511: nel caso di un disavanzo del centro di costo.

L'operazione di pareggio del centro costo va **registrata anche a preventivo**.

Con questa operazione il centro di costo risulterà ininfluente sul risultato del conto economico, rispettivamente, a preventivo, non avrà alcun peso nella fissazione del moltiplicatore d'imposta, in quanto il relativo fabbisogno viene coperto dalle tasse d'uso.

Naturalmente, per ottenere questo risultato, tutte le spese e tutti i ricavi del servizio gestito per il tramite dei fondi andranno iscritti nel relativo centro di costo (in seguito: CC), utilizzando se del caso le imputazioni interne (cfr. cap. 3.4.5.).

Elenchiamo di seguito alcune voci di spesa che devono essere tenute in considerazione per una corretta determinazione dei costi da coprire con la tassa causale¹⁵:

Costi

- costi amministrativi e del personale: questi sono da registrare nel CC del servizio autofinanziato tramite degli addebiti interni, accreditando in contropartita i rispettivi CC (amministrazione, ufficio tecnico, ev. altri);
- costi di informazione e sensibilizzazione: volantini, cartellonistica, ecc.;
- costi degli assuntori per la raccolta dei rifiuti, la manutenzione degli impianti, ecc. Nel caso questi compiti fossero effettuati dal personale del Comune, si usano gli addebiti interni;
- costi di investimento: si tratta qui di quantificare i costi per interessi (tasso medio pagato sui debiti del Comune, in rapporto al valore residuo di bilancio) e ammortamenti, generati dagli investimenti realizzati in questo settore, da trasferire sul CC tramite addebiti interni dai relativi centri costo (interessi, rispettivamente ammortamenti);
- perdite su tasse inesigibili;
- costi fatturati dall'Azienda Cantonale dei Rifiuti di Giubiasco, ai quali vanno aggiunti i costi di produzione e distribuzione dei sacchi nonché l'IVA¹⁶;
- costi per l'approvvigionamento dell'acqua (acquisto acqua, pompaggio, ecc.);
- rimborso delle spese di gestione al rispettivo Consorzio depurazione acque, ecc.

Ricavi

- ricavi per tasse (tasse base, tasse fisse, tasse d'uso);
- altri eventuali ricavi, come ad esempio la vendita di acqua, rifiuti riciclabili o altri prodotti;
- accrediti interni per i costi causati dal **Comune stesso quale "utente"** del servizio; in altre parole le tasse che il Comune dovrebbe pagare per il servizio verranno contabilizzate in dare sul conto 3930 (funzione 029 oppure suddivisa tra gli stabilimenti del Comune) e in avere sul conto 4930 (funzione del servizio interessato);
- accrediti interni per **costi non imputabili agli utenti** (p.es.: costi vuotatura cestini pubblici, facilitazioni per motivi sociali) verranno registrati in dare sul conto 3930 (funzione 029) e in avere sul conto 4930 (funzione del servizio interessato).

6. La LOC (Legge Organica Comunale)

La LOC tratta agli articoli 159 e 160 il Capitale proprio e i fondi del capitale proprio (fra le altre la gestione rifiuti).

Capitale proprio

Art. 159 1 Il capitale proprio è costituito dai fondi del capitale proprio, dalle riserve per budget globali, dalle riserve di rivalutazione dei beni patrimoniali, nonché dall'eccedenza o disavanzo di bilancio.

2 L'eccedenza o disavanzo di bilancio corrisponde alla somma cumulata dei risultati totali d'esercizio degli anni precedenti.

3 Il disavanzo di bilancio deve essere ammortizzato entro quattro anni.

Fondi del capitale proprio - Servizi autofinanziati

Art. 160 Il regolamento definisce i servizi che si finanziano integralmente tramite tributi causali in forza del principio di causalità o di leggi speciali. Essi sono gestiti tramite i fondi del capitale proprio.

7. La RALOC

Nessuna menzione sul Capitale proprio o la gestione dei servizi autofinanziati

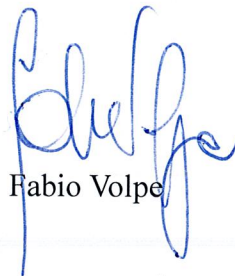
Egregi signori,

Nelle discussioni sull'argomento con diverse persone, nel leggere le descrizioni dei Messaggi municipali (sia relativi a preventivi che i consuntivi) ho constatato che i concetti esposti qui sopra non sono recepiti e questo si riporta nei documenti e nell'agire del Municipio in relazione alla gestione dei rifiuti.

Pertanto chiedo:

1. Il Municipio, come intende giustificare alla popolazione il fatto di non aver voluto porre rimedio in tempi utili alla copertura del deficit di gestione e non rimandarlo alle future gestioni dell'amministrazione?
2. Quando intende il Municipio chinarsi seriamente sull'argomento?
3. È consapevole che la gestione contrattualistica con i gestori dell'Ecocentro sia deficitaria sia a livello di contenuti, sia dei tempi necessari ad adeguare la Convenzione? Tutti gli altri Comuni associati sono intervenuti per tempo
4. Pur se sollecitato più volte al fine di dare un'informazione corretta alla popolazione riguardo la gestione rifiuti, il Municipio intende porre rimedio e organizzare un incontro con la popolazione per affrontare il tema 'Gestione rifiuti' e spiegare come viene determinato il costo della 'Tassa base' ?

In attesa di una risposta, porgo cordiali saluti



Fabio Volpe