

Finanziamento dello smaltimento dei rifiuti urbani

Aiuto all'esecuzione per il finanziamento dello
smaltimento dei rifiuti urbani secondo il principio di causalità



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Ufficio federale dell'ambiente UFAM

Finanziamento dello smaltimento dei rifiuti urbani

Aiuto all'esecuzione per il finanziamento dello
smaltimento dei rifiuti urbani secondo il principio di causalità

Nota editoriale

Valenza giuridica della presente pubblicazione

La presente pubblicazione è un aiuto all'esecuzione elaborato dall'UFAM in veste di autorità di vigilanza. Destinata in primo luogo alle autorità esecutive, essa concretizza le prescrizioni del diritto federale in materia ambientale (in merito a concetti giuridici indeterminati e alla portata e all'esercizio della discrezionalità) nell'intento di promuovere un'applicazione uniforme della legislazione. Le autorità esecutive che vi si attengono possono legittimamente ritenere che le loro decisioni siano conformi al diritto federale. Sono tuttavia ammesse anche soluzioni alternative, purché conformi al diritto in vigore.

Il presente aiuto all'esecuzione sostituisce la direttiva «Finanziamento conforme al principio di causalità dello smaltimento dei rifiuti urbani» pubblicata nel 2001 dall'Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio (UFAPF, dal 2006 UFAM).

Editore

Ufficio federale dell'ambiente (UFAM)

L'UFAM è un ufficio del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC).

Autori

Jenny Manco, divisione Rifiuti e materie prime, UFAM

Lorenz Lehmann, Ecosens AG

Stephan Textor, Textor Engineering AG

Accompagnamento UFAM

Michael Hügi, divisione Rifiuti e materie prime

Michel Monteil, divisione Rifiuti e materie prime

Satenig Chadoian, divisione giuridica

Berenice Iten, divisione giuridica

Accompagnamento esterno

Thomas Bähler (Associazione svizzera riciclaggio ferri, metalli e carta, VSMR), Alex Bukowiecki (Organizzazione Infrastrutture comunali dell'Unione delle città svizzere, OIC), Jörg Christoffel (Sorveglianza dei prezzi, SPR), Micheline Duruz (Service de l'énergie et de l'environnement, NE), Martin Eugster (Amt für Umwelt, TG, /Cercle Déchets), Patrik Geisselhardt (Swiss Recycling), Peter Inhelder (Amt für Umweltschutz, SZ), Dagmar Jenni (Swiss Retail Federation), Samy Knapp (Ufficio dei rifiuti e siti inquinati, TI), Robin Quartier (Associazione svizzera dei dirigenti e gestori degli impianti di trattamento dei rifiuti, ASIR),

Etienne Ruegg (Direction générale de l'environnement, VD), Hans-Ulrich Schwarzenbach (Zweckverband der Zuger Einwohnergemeinden für die Bewirtschaftung von Abfällen, ZEB), Simon Schwarzenbach (Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft, ZH), Christine Wiederkehr-Luther (CI Commercio al dettaglio Svizzera)

Lettorato

Jacqueline Dougoud, Zurigo

Indicazione bibliografica

UFAM (ed.) 2018: Finanziamento dello smaltimento dei rifiuti urbani. Aiuto all'esecuzione per il finanziamento dello smaltimento dei rifiuti urbani secondo il principio di causalità. Ufficio federale dell'ambiente, Berna. Pratica ambientale n. 1827: 80 pagg.

Grafica e impaginazione

Cavetti AG, Marken. Digital und gedruckt, Gossau

Foto di copertina

© fototheobald, fotolia

Link per scaricare il PDF

www.bafu.admin.ch/uv-1827-i

La versione cartacea non può essere ordinata.

La presente pubblicazione è disponibile anche in tedesco e francese.

© UFAM 2018

Indice

Abstracts	7	5.2.4	Determinazione dell'ammontare delle tasse	41
Prefazione	9	5.2.5	Adeguamento dell'ammontare della tassa	42
1 Scopo e contenuto	10	5.2.6	Precisazioni risultanti dalla giurisprudenza in materia	42
2 Basi giuridiche	12	5.3	Modello di tassazione raccomandato	44
2.1	12	5.4	Altri modelli di tassazione	47
2.2	13	5.5	Deroghe ammesse al finanziamento conforme al principio di causalità	48
3 Campo d'applicazione dell'aiuto all'esecuzione	14	6 Raccomandazioni per la prassi	49	
3.1	14	6.1	Ottimizzazioni ecologiche ed economiche	49
3.1.1	14	6.1.1	Collaborazione tra i Comuni	49
3.1.2	15	6.1.2	Collaborazione tra settore pubblico e settore privato	49
3.2	20	6.1.3	Verifica dei risultati e benchmarking	50
3.3	21	6.2	Motivazione e informazione della popolazione	50
3.4	24	6.3	Gestione dello smaltimento illegale	50
3.4	24	7 Esecuzione da parte dei Cantoni	52	
3.4	24	Glossario	53	
3.4	24	Elenchi	56	
3.4	24	Allegato 1: Articoli del regolamento comunale tipo per la gestione dei rifiuti	58	
3.4	24	Allegato 2: Raccomandazioni per la definizione della tassa sui rifiuti ingombranti e della tassa sugli scarti vegetali	66	
3.4	24	Allegato 3: Foglio della contabilità di esercizio e set di indicatori	69	
3.4	24	Allegato 4: Elenco e sintesi delle decisioni del Tribunale federale in materia di gestione dei rifiuti urbani	74	
4 Struttura dei costi e fabbisogno di tasse	26			
4.1	26			
4.1.1	26			
4.1.2	28			
4.1.3	30			
4.2	31			
4.3	34			
4.4	36			
4.5	37			
5 Finanziamento conforme al principio di causalità	38			
5.1	38			
5.2	39			
5.2.1	39			
5.2.2	39			
5.2.3	40			

Abstracts

This enforcement aid aims to help ensure that the disposal of household waste is financed throughout Switzerland according to the polluter pays principle. It provides a framework through which the cantons and communes can impose waste disposal charges in a consistent manner. It explains what is required by legislation and by case law and gives recommendations for the structuring of waste disposal charges. Furthermore, it aims to support precise, transparent cost accounting and the production of financial and performance-related data on a comparable basis. A tool for calculating the key data and some examples of textual building blocks for legislation in the communes have been made available alongside this enforcement aid.

Il presente aiuto all'esecuzione è inteso a contribuire al finanziamento dello smaltimento dei rifiuti urbani in tutta la Svizzera secondo il principio di causalità («chi inquina paga»). Per i Cantoni e i Comuni costituisce un quadro di riferimento per un'esecuzione uniforme della riscossione delle tasse sui rifiuti. Illustra i requisiti previsti dalla legislazione e dalla giurisprudenza e formula anche raccomandazioni per la definizione delle tasse sui rifiuti. Inoltre promuove una contabilizzazione dei costi corretta e trasparente nonché il rilevamento di indicatori finanziari e di indicatori riferiti a prestazioni idonei a essere comparati. L'aiuto all'esecuzione è corredato di uno strumento per la determinazione degli indicatori e di alcuni esempi di testo per l'elaborazione della legislazione comunale.

Keywords:

Municipal waste polluter pays principle, waste disposal charges, cost accounting, financial and performance-related data

Parole chiave:

rifiuti urbani, finanziamento conforme al principio di causalità, tasse sui rifiuti, registrazione dei costi, indicatori finanziari e riferiti a prestazioni

Die vorliegende Vollzugshilfe soll dazu beitragen, dass die Entsorgung von Siedlungsabfällen schweizweit verursachergerecht finanziert wird. Sie gibt den Kantonen und Gemeinden einen Rahmen für einen möglichst einheitlichen Vollzug bei der Erhebung von Abfallgebühren. Es werden sowohl die Anforderungen aus der Gesetzgebung und der Rechtsprechung erläutert als auch Empfehlungen zur Ausgestaltung von Abfallgebühren abgegeben. Ferner soll die korrekte und transparente Kostenerfassung sowie die Erhebung von vergleichbaren finanziellen und leistungsbezogenen Kennzahlen gefördert werden. Begleitend zur Vollzugshilfe werden ein Instrument zur Ermittlung der Kennzahlen und einzelne Mustertextbausteine für die kommunale Gesetzgebung zur Verfügung gestellt.

Stichwörter:

Siedlungsabfälle, verursachergerechte Finanzierung, Abfallgebühren, Kostenerfassung, finanzielle und leistungsbezogene Kennzahlen

La présente aide à l'exécution vise à contribuer à un financement conforme au principe de causalité de l'élimination des déchets urbains dans toute la Suisse. Elle offre aux cantons et aux communes une base sur laquelle se fonder dans le cadre du prélèvement des taxes sur les déchets en vue d'une application la plus homogène possible. Ce document non seulement explique les exigences définies dans la législation et dans la jurisprudence, mais fournit également des recommandations quant au mode de taxation des déchets. En outre, il a pour but d'encourager une saisie correcte et transparente des coûts ainsi que le recensement d'indicateurs liés aux coûts et aux prestations comparables. Enfin, cette aide à l'exécution fournit un modèle de détermination des indicateurs et des éléments d'un règlement communal sur les déchets.

Mots-clés:

Déchets urbains, financement selon le principe de causalité, taxes sur les déchets, saisie des coûts, indicateurs liés aux coûts et aux prestations

Prefazione

Nel nostro Paese il buon funzionamento della gestione dei rifiuti, che garantisce la sicurezza dello smaltimento, è ormai una realtà assodata. Grazie alla sua elevata sensibilità ambientale, la popolazione contribuisce attivamente al riciclaggio ed è anche disposta a farsi carico dei costi legati a uno smaltimento rispettoso dell'ambiente. Impianti all'avanguardia, quali gli IIRU e gli impianti di fermentazione e di compostaggio, centri di smaltimento dei Comuni oppure l'organizzazione delle raccolte separate sono solo alcuni elementi dell'ampio e variegato ventaglio di compiti e infrastrutture che contribuiscono al buon funzionamento della gestione dei rifiuti in Svizzera, ma che devono anche essere finanziati.

Per poter erogare i servizi connessi allo smaltimento, i Comuni devono finanziarne i costi attraverso le tasse. Già dal 1997 la legge sulla protezione dell'ambiente sancisce che il calcolo delle tasse sui rifiuti deve avvenire secondo il principio di causalità («chi inquina paga»), cioè i costi devono essere sostenuti da chi li causa. Nel contesto della prima introduzione di questo modello di tassazione in forma di tassa sul sacco nei Comuni, l'UFAMP (dal 2006 UFAM) ha pubblicato nel 2001 la direttiva «Finanziamento conforme al principio di causalità dello smaltimento dei rifiuti urbani», concependola come un supporto per i servizi tecnici cantonali e comunali nell'attuazione del principio di causalità.

La politica svizzera in materia di gestione dei rifiuti non si è fermata all'introduzione del principio di causalità, ma ha continuato a evolvere nel tempo. Ad esempio, l'ordinanza sui rifiuti (OPSR) del 2016 si è focalizzata sia sullo smaltimento dei rifiuti rispettoso dell'ambiente che sulla chiusura di un maggior numero di cicli delle sostanze. Di conseguenza si pongono nuove sfide per i Comuni, chiamati a erogare sul proprio territorio servizi supplementari, specialmente nell'ambito delle raccolte separate. Nel frattempo, il Tribunale federale si è espresso su questioni concernenti le tasse sui rifiuti pronunciando diverse sentenze che assumono valore di riferimento.

Alla luce di questa evoluzione, l'UFAM ha deciso di rielaborare completamente la direttiva sulle tasse del 2001, adeguandola alle attuali esigenze dell'economia dei rifiuti. Il presente aiuto all'esecuzione è il risultato del lavoro di un vasto gruppo di accompagnamento interdisciplinare. Destinata ai Comuni e ai consorzi intercomunali, la pubblicazione è uno strumento che permette di impostare in modo equo ed efficiente il finanziamento dello smaltimento dei rifiuti urbani così da poter garantire l'elevato standard e il vasto consenso della gestione dei rifiuti in Svizzera.

1 Scopo e contenuto

In Svizzera vengono prodotti ogni anno circa 6 milioni di tonnellate di rifiuti urbani. In conformità ai principi della legge federale sulla protezione dell'ambiente (LPAmb) e dell'ordinanza sulla prevenzione e lo smaltimento dei rifiuti (ordinanza sui rifiuti; OPSR), occorre prevenire la produzione di rifiuti, riciclarli e smaltirli in modo rispettoso dell'ambiente. Al tempo stesso, l'articolo 32a LPAmb stabilisce che i costi dello smaltimento dei rifiuti urbani devono essere imputati a chi li causa, in forma di emolumenti o altre tasse, sancendo pertanto un finanziamento dello smaltimento dei rifiuti urbani basato sul principio di causalità.

Le tasse sui rifiuti conformi al principio di causalità contribuiscono ad aumentare il riciclaggio dei rifiuti.¹ Inoltre, assicurano il finanziamento di un sistema di smaltimento dei rifiuti urbani efficace e conforme alle esigenze ecologiche ed esercitano una certa pressione sulle autorità e sui consorzi per organizzare le proprie attività in modo economicamente efficiente.

La base legale dell'articolo 32a LPAmb è in vigore dal 1997 e da allora non è mai stata modificata. La direttiva «Finanziamento conforme al principio di causalità dello smaltimento dei rifiuti urbani», pubblicata nel 2001 dall'UFAMP (dal 2006 Ufficio federale dell'ambiente, UFAM) ha dato prova negli anni di essere uno strumento efficace. Tuttavia, ora è giunto il momento di sostituirla con il presente aiuto all'esecuzione, anche per i seguenti motivi:

- l'articolo 3 lettera a OPSR ha introdotto una nuova definizione di rifiuti urbani² che rende necessario un adeguamento del campo di applicazione dell'aiuto all'esecuzione;
- i requisiti delle raccolte separate dei rifiuti urbani dell'articolo 13 capoverso 1 OPSR sono stati ampliati rispetto all'OTR. Ciò può ripercuotersi sui costi che insorgono presso l'ente pubblico;
- il Tribunale federale ha emanato negli ultimi 20 anni numerose decisioni in materia di finanziamento dello smaltimento dei rifiuti urbani conforme al principio di causalità, in cui si è pronunciato su specifiche questioni del regime delle tasse sui rifiuti (ad es. ammissibilità delle tasse forfettarie, rapporto tra la tassa base e la tassa sul quantitativo, criteri di calcolo della tassa base, littering ecc.). Con la nuova versione dell'aiuto all'esecuzione si tiene conto degli orientamenti, delle indicazioni e delle precisazioni che scaturiscono da queste sentenze del Tribunale federale.

Il presente aiuto all'esecuzione illustra gli elementi che devono essere presi in considerazione nel contesto del finanziamento dello smaltimento dei rifiuti

1 Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio (UFAMP) 2003: Die Sackgebühr aus Sicht der Bevölkerung und der Gemeinden, Schriftenreihe Umwelt n. 357, Bern (disponibile anche in francese).

2 Questa definizione legale ha sostituito quella dell'art. 3 cpv. 1 dell'ordinanza tecnica del 10 dicembre 1990 sui rifiuti (OTR; RS 814.600).

urbani e della definizione dei regolamenti corrispondenti. Specifica i requisiti obbligatori posti dalla legislazione e dalla giurisprudenza nonché il margine di discrezionalità di cui godono i Comuni nel fissare le proprie tasse sui rifiuti. Il modello di tassazione raccomandato nell'aiuto all'esecuzione ha dimostrato nella prassi la sua efficacia. Sia per le economie domestiche che per le imprese, esso prevede tasse dipendenti dalla quantità (cosiddette tasse sul quantitativo) in combinazione con una tassa base indipendente dalla quantità.

Insieme all'aiuto all'esecuzione viene messo a disposizione degli enti pubblici competenti un modello di foglio della contabilità di esercizio. Tale strumento promuove la trasparenza nel rilevamento dei costi dello smaltimento dei rifiuti urbani e permette di determinare, in modo standardizzato, indicatori finanziari e indicatori riferiti a prestazioni idonei a essere comparati.

L'aiuto all'esecuzione contiene anche raccomandazioni per l'attuazione pratica e l'elaborazione di un regolamento per la gestione dei rifiuti che comprende, in allegato, una selezione di articoli di un regolamento tipo. È concepito come strumento di supporto per i Comuni in caso di adeguamento del proprio regolamento per la gestione dei rifiuti alla nuova ordinanza sui rifiuti.

L'aiuto all'esecuzione è destinato ai Cantoni, ai Comuni, ai consorzi intercomunali, nonché a tutti gli altri operatori a cui compete l'organizzazione dello smaltimento dei rifiuti urbani o che ne sono responsabili (imprese di smaltimento private, commercio al dettaglio, gruppi d'interesse, consorzi ecc.). Insieme, tutti questi soggetti concorrono al funzionamento dei diversi sistemi di smaltimento che operano in parallelo, dando così un contributo importante alla trasformazione del sistema di gestione dei rifiuti urbani da pura economia dello smaltimento a economia delle risorse ed economia circolare.

L'aiuto all'esecuzione è stato elaborato dall'UFAM con la partecipazione di specialisti e in collaborazione con rappresentanti dei servizi tecnici cantonali e di diversi consorzi (organizzazioni di riciclaggio, associazioni cittadine e comunali e consorzi di impianti per i rifiuti) nonché del commercio al dettaglio e la Sorveglianza dei prezzi.

2 Basi giuridiche

2.1 Diritto federale

L'aiuto all'esecuzione concretizza le basi del diritto federale in materia di finanziamento dello smaltimento dei rifiuti urbani, in modo particolare:

- la legge del 7 ottobre 1983 sulla protezione dell'ambiente (LPAmb; RS 814.01) e
- l'ordinanza del 4 dicembre 2015 sulla prevenzione e lo smaltimento dei rifiuti (ordinanza sui rifiuti, OPSR; RS 814.600).

La legge sulla protezione dell'ambiente contiene le prescrizioni fondamentali sullo smaltimento dei rifiuti. Esse disciplinano anche l'obbligo dello smaltimento per le diverse categorie di rifiuti e stabiliscono chi deve sostenere i costi dello smaltimento. L'OPSR definisce il concetto di «rifiuti urbani» e indica concretamente i requisiti per il loro smaltimento.

Lo smaltimento dei rifiuti urbani incombe ai Cantoni (art. 31b cpv. 1 LPAmb)³. Essi possono delegare questi compiti ad altre corporazioni di diritto pubblico (ad es. Comuni, consorzi) o a privati (art. 43 LPAmb). Non incombe ai Cantoni lo smaltimento dei rifiuti urbani che, in virtù di prescrizioni particolari della Confederazione, devono essere riciclati dal detentore o devono essere ripresi da terzi (ad es. pile, imballaggi per bevande non riutilizzabili in PET e in metallo, apparecchi elettrici ed elettronici, sostanze e preparati pericolosi⁴). Secondo l'articolo 31b capoverso 1 ultimo periodo LPAmb, lo smaltimento di questi rifiuti è di competenza del detentore. Nella misura in cui i Cantoni hanno la competenza per lo smaltimento, gli stessi devono garantire un esercizio economico degli impianti per i rifiuti, gestiti interamente o prevalentemente nel quadro del monopolio cantonale dello smaltimento.

Obbligo di smaltimento per i rifiuti urbani

Secondo l'articolo 32a capoverso 1 LPAmb, lo smaltimento dei rifiuti urbani, per quanto attribuito ai Cantoni (art. 31b cpv. 1 LPAmb), deve essere finanziato mediante tasse sui rifiuti a copertura dei costi e conformi al principio di causalità. Si deve tenere conto tra l'altro del tipo e della quantità di rifiuti consegnati. Soltanto se l'introduzione di tasse a copertura dei costi e conformi al principio di causalità dovesse pregiudicare uno smaltimento ecologico dei rifiuti urbani, lo smaltimento può, se necessario, essere finanziato in altro modo (art. 32a cpv. 2 LPAmb).

Requisiti del finanziamento dello smaltimento

3 L'art. 31b cpv. 1 LPAmb obbliga i Cantoni non solo allo smaltimento dei rifiuti urbani, ma anche dei rifiuti provenienti dalla manutenzione pubblica delle strade e dagli impianti pubblici di depurazione delle acque di scarico, nonché dei rifiuti il cui detentore non è identificabile o è insolvente. Il presente aiuto all'esecuzione tiene però conto soltanto dei rifiuti urbani.

4 Ai sensi dell'art. 4 cpv. 1 lett. a della legge del 15 dicembre 2000 sui prodotti chimici (LPChim; RS 813.1), per «sostanze» si intendono gli elementi chimici e i loro composti allo stato naturale o ottenuti mediante un processo produttivo. Per «preparati» si intendono i miscugli, le miscele e le soluzioni composti di due o più sostanze (art. 4 cpv. 1 lett. c LPChim).

L'articolo 13 OPSR enuncia i requisiti posti allo smaltimento dei rifiuti urbani. Tutte le frazioni riciclabili contenute in tali rifiuti devono essere, per quanto possibile, raccolte separatamente e riciclate. Poiché l'enumerazione del capoverso 1 non è esaustiva, i Cantoni e i Comuni hanno la facoltà di prevedere ulteriori raccolte separate dei rifiuti. La raccolta separata e il riciclaggio di tutte le frazioni di rifiuti urbani menzionate dall'articolo 13 capoverso 1 OPSR (vetro, carta, cartone, metalli, rifiuti vegetali⁵ e tessili) sono, secondo la prassi attuale, tecnicamente e organizzativamente possibili, economicamente sopportabili e ampiamente radicati nel territorio. In linea di principio, i Cantoni e i Comuni sono quindi tenuti a effettuare le raccolte separate. Si può derogare a tale principio solo in casi eccezionali motivati, ovvero quando non è possibile garantire un riciclaggio ragionevole dal punto di vista ecologico. Nel caso dei rifiuti vegetali, ciò potrebbe verificarsi ad esempio qualora in una regione mancasse il necessario impianto di trattamento.

*Requisiti
dello smaltimento
dei rifiuti urbani*

Tutti i rifiuti urbani combustibili e non riciclabili devono essere sottoposti a trattamento termico in impianti idonei (art. 10 OPSR).

Infine, sia che le tasse sui rifiuti siano mantenute o modificate, occorre attenersi alla legge federale del 20 dicembre 1985 sulla sorveglianza dei prezzi (LSPr; RS 942.20).

2.2 Giurisprudenza del Tribunale federale

Negli ultimi 20 anni il Tribunale federale ha emesso numerose decisioni (DTF) in materia di smaltimento dei rifiuti urbani. Le spiegazioni formulate dal Tribunale federale in merito al regime delle tasse sui rifiuti concretizzano le prescrizioni giuridiche dell'articolo 32a LPAmb e chiariscono il margine di discrezionalità dei Cantoni e dei Comuni.

Il presente aiuto all'esecuzione contiene precisazioni e indicazioni relative tra l'altro alle seguenti DTF:

- Città di Berna, 2012
- Romanel-sur-Lausanne, 2011
- Varen, 2006
- Sils i. E., 2005
- St. Moritz, 2004
- Arosa, 2003
- Reinach (BL), 1999

Una breve sintesi dei principali considerandi relativi alle decisioni del Tribunale federale sopra elencate è riportata nell'allegato 4 al presente aiuto all'esecuzione. Le principali considerazioni della DTF Città di Berna sono inoltre riassunte nel capitolo 3.4.

⁵ Nel presente aiuto all'esecuzione «rifiuti vegetali» e «scarti vegetali» sono sinonimi.

3 Campo d'applicazione dell'aiuto all'esecuzione

3.1 Rifiuti urbani

Dal 1° gennaio 2019 si applica la definizione di «rifiuti urbani» di cui all'articolo 3 lettera a OPSR, che comprende le seguenti tipologie:

- i rifiuti che provengono dalle economie domestiche;
- i rifiuti che provengono da imprese con meno di 250 posti di lavoro a tempo pieno aventi una composizione analoga ai primi in termini di sostanze contenute e di proporzioni quantitative.

La nuova definizione è una conseguenza dall'attuazione della mozione Fluri (11.3137 «No alla completa liberalizzazione del mercato dei rifiuti industriali»), secondo cui sarebbe necessario sottoporre a liberalizzazione parziale lo smaltimento dei rifiuti urbani: i rifiuti comparabili a quelli delle economie domestiche provenienti da imprese con meno di 250 posti di lavoro a tempo pieno devono continuare a essere sottoposti al monopolio del settore pubblico nello smaltimento, mentre le imprese con 250 o più posti di lavoro a tempo pieno devono essere sottratte a tale monopolio a partire dal 1° gennaio 2019. Poiché la mozione Fluri non ha preso in considerazione i rifiuti che provengono dalle amministrazioni pubbliche, l'OPSR non li tratta. Ciò significa che per i rifiuti che provengono dalle amministrazioni pubbliche della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni comparabili a quelli delle economie domestiche nulla cambia rispetto alla prassi precedente. Tali rifiuti continueranno a rientrare nel monopolio del settore pubblico, indipendentemente dal numero dei posti di lavoro a tempo pieno (cfr. Note esplicative sulle amministrazioni pubbliche al capitolo 3.1.2).

3.1.1 Rifiuti urbani che provengono dalle economie domestiche

Tutti i rifiuti che provengono dalle economie domestiche sono rifiuti urbani. Nello specifico, a causa della loro composizione, occorre fare una distinzione tra:

- **rifiuti solidi urbani (inclusi i rifiuti ingombranti):** rifiuti misti, non riciclabili, destinati all'incenerimento;
- **rifiuti raccolti separatamente:** rifiuti raccolti separatamente destinati al riciclaggio (ad es. vetro, carta, cartone, metalli, tessili, rifiuti vegetali, bottiglie in PET per bevande⁶, apparecchi elettrici ed elettronici⁷);

⁶ Per tali rifiuti l'ordinanza del 5 luglio 2000 sugli imballaggi per bevande (OIB; RS 814.621) prevede prescrizioni particolari.

⁷ Per tali rifiuti l'ordinanza del 14 gennaio 1998 concernente la restituzione, la ripresa e lo smaltimento degli apparecchi elettrici ed elettronici (ORSAE; RS 814.620) prevede prescrizioni particolari.

-
- **rifiuti speciali e altri rifiuti soggetti a controllo:**⁸ rifiuti il cui smaltimento rispettoso dell'ambiente richiede, a causa della loro composizione o delle loro proprietà fisico-chimiche o biologiche, rispettivamente un insieme o un numero limitato di specifiche misure tecnico-organizzative, anche per quanto riguarda il traffico in Svizzera (pile o oli commestibili quali esempi di rifiuti speciali e legno usato quale esempio di altri rifiuti soggetti a controllo).

Infine, fanno parte dei rifiuti urbani anche i rifiuti non combustibili risultanti dalle economie domestiche, ad esempio le lastre da giardino, le tegole o i vasi da fiori.

3.1.2 Rifiuti urbani che provengono dalle imprese

I rifiuti che provengono dalle imprese devono essere considerati rifiuti urbani se l'impresa conta meno di 250 posti di lavoro a tempo pieno e se la loro composizione in termini di sostanze contenute e di proporzioni quantitative è analoga ai rifiuti che provengono dalle economie domestiche. Indipendentemente dalla loro composizione, i rifiuti delle imprese con 250 o più posti di lavoro a tempo pieno non sono dal punto di vista giuridico rifiuti urbani. Tutti i rifiuti prodotti in tali imprese devono essere considerati «altri rifiuti» o, secondo la designazione in uso nella prassi, rifiuti aziendali, dell'artigianato o dell'industria, e devono essere smaltiti dal detentore (art. 31c cpv. 1 LPAmb).

Note esplicative sui concetti di «impresa» e «posto di lavoro a tempo pieno»

Per impresa si intende un'entità giuridica dotata di un proprio numero d'identificazione d'impresa⁹ (IDI) oppure un gruppo di tali entità aventi un sistema di smaltimento dei rifiuti organizzato in comune (art. 3 lett. b OPSR). Sono entità giuridiche sia le persone giuridiche di diritto pubblico e privato che le persone fisiche. Il concetto di «impresa» secondo la legge federale sul numero d'identificazione delle imprese (LIDI) comprende sia le imprese in senso stretto che le unità (ad es. associazioni, fondazioni), che per via della loro attività sono in contatto con l'amministrazione pubblica (ad es. iscrizione nel registro di commercio, rendiconto dell'IVA, compilazione di dichiarazioni doganali, domande di autorizzazione).¹⁰ Il concetto di impresa non si applica ai servizi dell'amministrazione pubblica della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni¹¹ (cfr. Note esplicative sulle amministrazioni pubbliche).

*Concetto di
«impresa»*

⁸ I rifiuti speciali e altri rifiuti soggetti a controllo devono essere smaltiti separatamente, di norma in appositi punti di raccolta o presso gli esercizi commerciali.

⁹ Cfr. art. 1 legge federale del 18 giugno 2010 sul numero d'identificazione delle imprese (LIDI; RS 431.03).

¹⁰ Cfr. messaggio concernente la LIDI, FF 2009 6825.

¹¹ Cfr. messaggio concernente la LIDI, FF 2009 6845, commenti al numero 7.

Secondo la nuova definizione di rifiuti urbani, il numero dei posti di lavoro a tempo pieno¹² di un'impresa è determinante per la distinzione tra rifiuti urbani e «altri rifiuti». Pertanto sono rifiuti urbani solo quelli prodotti nelle imprese con meno di 250 posti a tempo pieno, a condizione che la composizione in termini di sostanze contenute e di proporzioni quantitative sia analoga ai rifiuti che provengono dalle economie domestiche. Il fattore determinante è il numero totale di tutti i posti di lavoro a tempo pieno in un'impresa e non solamente il numero dei posti di lavoro a tempo pieno di una singola unità dell'impresa (ad es. succursale, filiale o unità aziendale). Infatti, di norma, le unità commerciali non possiedono un proprio numero IDI visto che fanno parte di un'impresa, ovvero di un'unità giuridica di ordine superiore. È il caso ad esempio delle succursali o delle filiali di banche, assicurazioni, negozi al dettaglio o catene di ristorazione. Costituiscono un'eccezione le succursali iscritte nel registro di commercio alle quali viene assegnato un proprio numero IDI. Nella prassi vanno considerate però come facenti parti dell'impresa di ordine superiore.

Criterio Posti di lavoro a tempo pieno

Se più imprese formano un gruppo, per quanto concerne il numero dei posti di lavoro a tempo pieno, anche in questo caso si fa riferimento alla somma dei posti di lavoro a tempo pieno di tutte le imprese facenti parte del gruppo. Il concetto di gruppo va inteso nel senso di una concentrazione di più imprese in cui un'impresa controlla le altre imprese secondo l'articolo 963 capoverso 2 del diritto delle obbligazioni (CO; RS 220). Se per tutte le imprese di un gruppo con un totale di 250 o più posti di lavoro a tempo pieno è previsto un sistema di smaltimento dei rifiuti organizzato in comune a livello centrale del gruppo, i rifiuti prodotti dal gruppo non sono assimilati ai rifiuti urbani.

Nella prassi, tutti i posti di lavoro a tempo pieno e a tempo parziale devono essere convertiti in equivalenti a tempo pieno, e questa unità di misura deve essere utilizzata per la distinzione tra rifiuti urbani e «altri rifiuti». I Cantoni e i Comuni possono far capo al Registro federale delle imprese e degli stabilimenti, disponibile online, per ricavare dati sugli IDI e sugli equivalenti a tempo pieno. Se in base ai dati disponibili l'ente pubblico non dovesse essere in grado di decidere se esonerare un'impresa dal monopolio dello smaltimento, spetta all'impresa fornire alle autorità le informazioni necessarie all'esecuzione ed eventualmente svolgere o accettare indagini (art. 46 cpv. 1 LPAmb). Spesso ai Comuni mancano le informazioni necessarie, soprattutto quelle sulla struttura dei gruppi e sulla presenza di un eventuale sistema di smaltimento dei rifiuti organizzato in comune.

Equivalenti a tempo pieno

Note esplicative sulle amministrazioni pubbliche

Non essendo imprese ai sensi dell'articolo 3 lettera a OPSR, per le amministrazioni pubbliche della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni, la distinzione tra rifiuti urbani e «altri rifiuti» dipende soltanto dalla composizione dei

¹² Nel quadro dell'attuazione della mozione Fluri (11.3137) la dimensione dell'impresa è stata definita in base al numero dei posti di lavoro a tempo pieno.

rifiuti. Pertanto, i rifiuti provenienti dalle amministrazioni pubbliche che in termini di sostanze contenute e di proporzioni quantitative sono analoghi ai rifiuti che provengono dalle economie domestiche devono essere considerati rifiuti urbani, indipendentemente dal numero dei posti di lavoro a tempo pieno.

Un caso a parte è quello degli enti amministrativi decentrati, di seguito indicati come «aziende amministrative». Con questo termine si devono intendere in particolare gli enti autonomi di diritto pubblico (ad es. università, aziende di trasporti pubblici, ospedali e consorzi) o le cosiddette società anonime di diritto speciale della Confederazione (ad es. Posta, FFS) e dei Cantoni (ad es. banche cantonali). Infatti, diversamente dall'amministrazione pubblica, in questi casi si tratta di aziende dotate di un proprio numero IDI, di un proprio patrimonio e di una propria personalità giuridica. Queste aziende amministrative hanno spesso una struttura analoga alle imprese e pertanto devono essere trattate anche come imprese ai sensi dell'articolo 3 lettera b OPSR. Di conseguenza soltanto i rifiuti che provengono dalle aziende amministrative con meno di 250 posti di lavoro a tempo pieno devono essere considerati rifiuti urbani, a condizione che la composizione in termini di sostanze contenute e di proporzioni quantitative sia analoga ai rifiuti che provengono dalle economie domestiche.

Note esplicative sulla composizione dei rifiuti

Le imprese e le amministrazioni pubbliche producono o rifiuti risultanti dall'attività principale, ovvero i cosiddetti *rifiuti legati al particolare tipo di attività dell'impresa*, o quelli che non risultano dall'attività principale, ovvero i cosiddetti *rifiuti non legati al particolare tipo di attività dell'impresa*.

I *rifiuti non legati al particolare tipo di attività dell'impresa* sono di norma analoghi, in termini di sostanze contenute e di proporzioni quantitative, ai rifiuti che provengono dalle economie domestiche e pertanto devono essere classificati come rifiuti urbani, a condizione che l'impresa conti meno di 250 posti di lavoro a tempo pieno. Si tratta sostanzialmente di rifiuti risultanti dai consumi quotidiani degli impiegati, come i rifiuti cartacei (ad es. giornali letti) di un istituto di bellezza o i rifiuti solidi urbani (ad es. il contenuto del cestino presente sul luogo di lavoro) di uno studio di ingegneria o di un'amministrazione pubblica. Si può quindi legittimamente ritenere che una certa quantità di rifiuti urbani viene prodotta in tutte le imprese e le amministrazioni pubbliche.

*Rifiuti non legati
al particolare tipo
di attività
dell'impresa*

Di norma i *rifiuti legati al particolare tipo di attività dell'impresa* (ad es. rifiuti edili, rifiuti di produzione) non sono analoghi ai rifiuti domestici in termini di sostanze contenute. Tali rifiuti non sono rifiuti urbani, bensì «altri rifiuti» e devono essere smaltiti dal detentore. Nella prassi, questi rifiuti sono conosciuti anche come rifiuti aziendali, dell'artigianato o dell'industria. Esempi in tal senso sono i frammenti di metallo provenienti dalle aziende di lavorazione dei metalli oppure gli scarti di legno delle falegnamerie.

*Rifiuti legati al
particolare tipo
di attività
dell'impresa*

In casi come quelli dei rifiuti vegetali risultanti nelle aziende ortofloricole, dei cartoni del commercio al dettaglio o dei residui cartacei di un'amministrazione pubblica, i *rifiuti legati al particolare tipo di attività dell'impresa* possono contenere sostanze analoghe ai rifiuti domestici. Poiché tali rifiuti risultano dall'attività principale di un'impresa o di un'amministrazione pubblica, le proporzioni quantitative possono divergere da quelle dei rifiuti delle economie domestiche. Nella prassi, la valutazione delle proporzioni quantitative potrebbe risultare complessa per l'autorità competente e causare oneri eccessivi. Di conseguenza, si raccomanda di limitare l'obbligo della raccolta separata e del riciclaggio di queste frazioni di rifiuti soltanto alle imprese e alle amministrazioni pubbliche che producono quantità di rifiuti talmente considerevoli da sollecitare in modo particolare le capacità logistiche dell'ente pubblico (ad es. smaltimento di rifiuti che richiedono contenitori aggiuntivi, ritiri straordinari o veicoli speciali). Per quelle imprese e le amministrazioni pubbliche che finora hanno consegnato all'ente pubblico le modeste quantità di rifiuti analoghi che producono, per motivi di ordine ecologico (ad es. per evitare l'aumento del traffico e delle emissioni per il maggior numero dei partner di trasporto) si raccomanda di continuare ad affidare lo smaltimento di tali rifiuti all'ente pubblico.

Se i rifiuti comparabili a quelli delle economie domestiche provenienti dall'industria e dall'artigianato possono essere forniti separati per tipo (ad es. vetro, carta, cartone ecc.), l'ente pubblico può obbligare le imprese a smaltirli. Questo è quanto stabilisce la DTF Reinach (BL).¹³ D'altro canto, i detentori dei rifiuti possono anche faro valere il diritto di smaltire tali rifiuti separati per tipo sotto la propria responsabilità. Sebbene le basi giuridiche siano state modificate (abrogazione dell'OTR a seguito dell'entrata in vigore dell'OPSR) dopo la DTF Reinach (BL), questo principio mantiene la sua valenza. Le prescrizioni della Confederazione che permettono all'ente pubblico di delegare l'obbligo dello smaltimento secondo l'articolo 31b capoverso 1 secondo periodo LPAmb ai detentori e, al contrario, di consentire lo smaltimento da parte di terzi, continuano infatti a sussistere nell'articolo 12 segg. OPSR.¹⁴

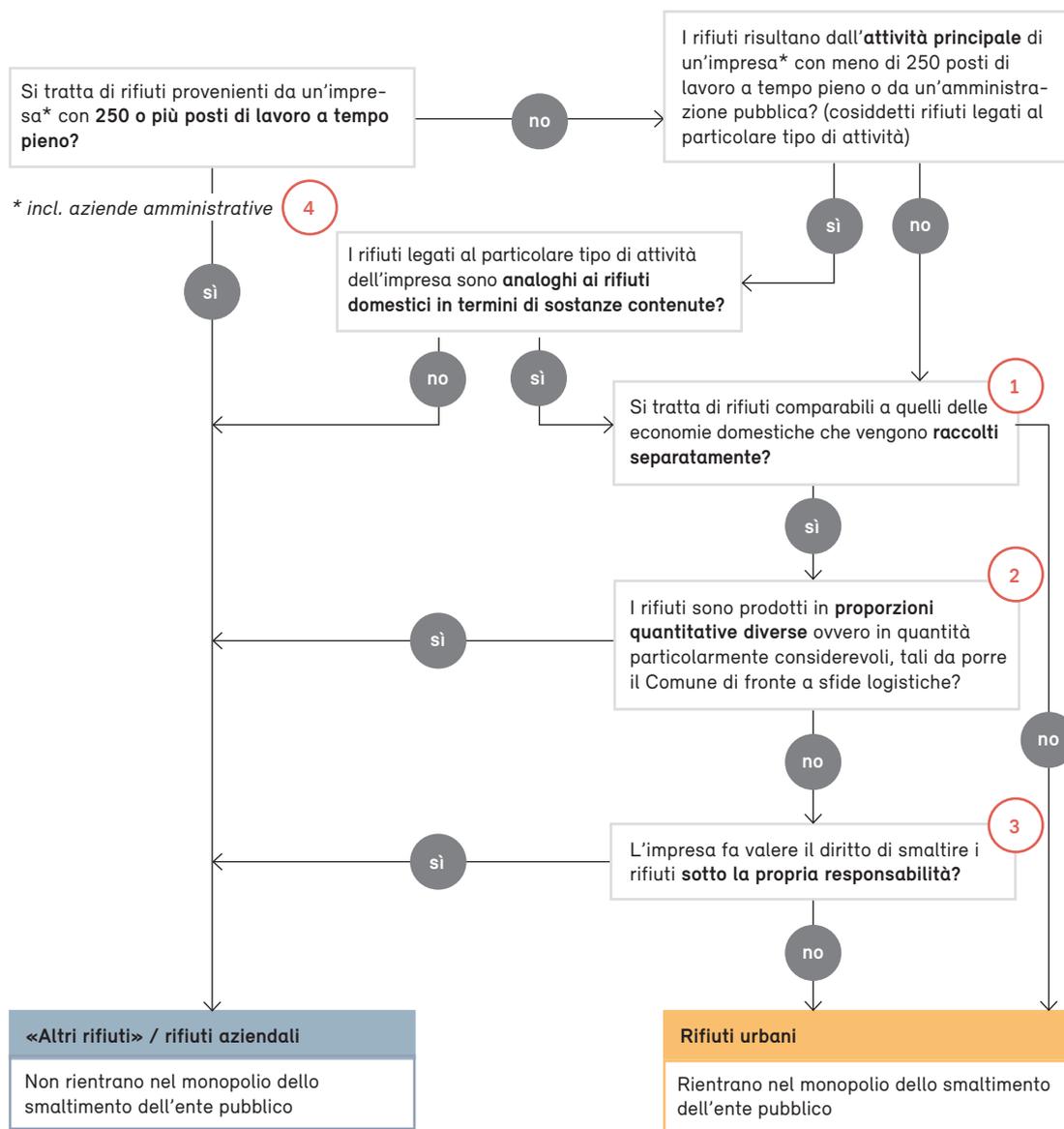
*Decisione del
Tribunale federale
avente influsso
sulla classificazione
dei rifiuti
urbani*

La figura 1 mostra quali rifiuti provenienti dalle imprese (incluse le aziende amministrative) e dalle amministrazioni pubbliche sono da considerarsi rifiuti urbani e quali «altri rifiuti» ai sensi dell'articolo 3 lettera a OPSR e della giurisprudenza in materia (cfr. anche fig. 2). L'albero decisionale è uno strumento di supporto per la valutazione di una singola frazione di rifiuti (ad es. carta). Gli altri rifiuti della stessa impresa o della stessa amministrazione pubblica possono ugualmente continuare a rientrare nel monopolio del settore pubblico (ad es. i rifiuti solidi urbani).

¹³ DTF 125 II 508 consid. 6e e 6f

¹⁴ In generale le nuove disposizioni dell'OPSR (art. 12–24) attribuiscono al riciclaggio una maggiore importanza rispetto alla precedente OTR. Ciò rispecchia lo spirito dell'art. 30 LPAmb, secondo cui i rifiuti devono essere riciclati nella misura del possibile.

Figura 1
Albero decisionale per la distinzione tra rifiuti urbani e «altri rifiuti» provenienti dalle imprese e dalle amministrazioni pubbliche



Note concernenti la figura 1:

- 1 Si raccomanda di considerare i rifiuti solidi urbani inclusi i rifiuti ingombranti (rifiuti comparabili a quelli delle economie domestiche non raccolti separatamente) come rifiuti urbani e di affidarne lo smaltimento all'ente pubblico, tranne nei casi in cui vi siano notevoli differenze a livello di proporzioni quantitative rispetto ai rifiuti domestici abituali.
- 2 Se intende imporre al detentore dei rifiuti lo smaltimento sotto la propria responsabilità, il Comune deve informarlo in tal senso.

-
- 3 Fintanto che il detentore dei rifiuti non provvede a comunicare la sua volontà all'ente pubblico, quest'ultimo può ritenere che il detentore rinunci ad avvalersi del diritto (cfr. DTF Reinach [BL]).
 - 4 Il caso particolare «aziende amministrative» è descritto nelle Note esplicative sulle amministrazioni pubbliche.

Regime particolare per i rifiuti speciali che provengono dalle imprese

I rifiuti speciali che provengono da imprese con meno di 250 posti di lavoro a tempo pieno e dalle amministrazioni pubbliche rientrano in linea di principio anche tra i rifiuti urbani, ovvero a condizione che, in base alle sostanze contenute e alle proporzioni quantitative, siano analoghi ai rifiuti che provengono dalle economie domestiche e che non risultino dall'attività principale dell'impresa o dell'amministrazione pubblica. In questi casi si tratta di rifiuti speciali non legati al particolare tipo di attività dell'impresa (ad es. lampade fluorescenti usate in una piccola impresa del terziario).

L'ente pubblico ha l'obbligo di provvedere allo smaltimento di piccole quantità (fino a 20 kg per fornitura) di rifiuti speciali non legati al particolare tipo di attività dell'impresa che provengono da imprese con meno di dieci posti di lavoro a tempo pieno (art. 13 cpv. 2 lett. b OPSR). Tuttavia, l'ente pubblico non deve smaltire questi rifiuti se l'impresa conta dieci o più posti di lavoro a tempo pieno oppure se intende consegnare all'ente pubblico oltre 20 kg di questi rifiuti per fornitura. In questi casi, detti rifiuti speciali vanno quindi considerati come «altri rifiuti» e pertanto devono essere smaltiti dal detentore. Per i rifiuti speciali non legati al particolare tipo di attività dell'impresa che provengono dalle amministrazioni pubbliche si raccomanda una prassi analoga.

La responsabilità per lo smaltimento dei rifiuti speciali legati al particolare tipo di attività dell'impresa ricade sempre sulle imprese e sulle amministrazioni pubbliche. In questi casi si tratta di «altri rifiuti».

3.2 Monopolio dello smaltimento per i rifiuti urbani

L'articolo 31b capoverso 1 LPAmb obbliga i Cantoni a smaltire i rifiuti urbani. Di norma, essi delegano a loro volta questo compito ai propri Comuni (cfr. cap. 2). Pertanto, alla fine, sono i singoli Comuni o i consorzi a disporre del monopolio dello smaltimento. Ciò consente loro di esercitare attività economiche nel settore dello smaltimento dei rifiuti urbani da cui sono esclusi i privati. Come specificato nel capitolo 3.1, rientra in questo monopolio anche lo smaltimento dei rifiuti urbani provenienti dalle amministrazioni pubbliche ubicate nel comprensorio del Comune o del consorzio.

Pertanto, in linea di principio, i privati non possono esercitare attività nel settore dello smaltimento dei rifiuti urbani, a meno che non siano stati incaricati

dall'ente pubblico (ad es. ritiro dei rifiuti solidi urbani, centro di smaltimento comunale). I privati possono fornire e svolgere tali attività (ad es. esercizio di un centro di smaltimento privato o raccolta di determinati tipi di materiali riutilizzabili) se l'ente pubblico competente dà il suo consenso.¹⁵ Di norma, in simili casi, l'ente pubblico rilascia una concessione nella quale possono essere specificati determinati oneri, ad esempio l'obbligo di fornire la prova delle quantità di rifiuti urbani raccolti separatamente oppure la prova che il riciclaggio è appropriato e conforme alle esigenze ecologiche. Questi modelli di smaltimento basati sulla cooperazione tra ente pubblico e fornitori di servizi del settore privato sono comuni nella pratica. Al riguardo, gli enti pubblici dispongono di un ampio margine di discrezionalità nell'esercizio del proprio monopolio dello smaltimento. I rifiuti urbani che provengono dalle economie domestiche sono considerati dal punto di vista giuridico «rifiuti urbani» anche nel caso in cui il loro ritiro è effettuato da privati titolari di concessione.

3.3 Delimitazione del campo di applicazione dell'articolo 32a LPAmb

Le basi giuridiche e le decisioni sinora pronunciate dal Tribunale federale in materia di smaltimento dei rifiuti urbani costituiscono il quadro di riferimento del campo di applicazione del presente aiuto all'esecuzione (cfr. cap. 2).

La figura 2 illustra i tipi di rifiuti classificati come rifiuti urbani, suddivisi per provenienza e composizione. La linea verde tratteggiata delimita i rifiuti urbani, il cui smaltimento è di competenza dei Cantoni o degli enti pubblici. Secondo l'articolo 32a LPAmb, per questo compito deve essere garantito un finanziamento conforme al principio di causalità. Dai rifiuti urbani vanno distinti gli «altri rifiuti», il cui smaltimento incombe al detentore, nonché gli altri tipi di rifiuti, anch'essi soggetti all'obbligo di smaltimento dei Cantoni, ma che, non rientrando nella classificazione di rifiuti urbani, sono esclusi dal finanziamento secondo l'articolo 32a LPAmb. I diversi tipi di rifiuti sono indicati nella figura 2 con colori differenti.

Nota concernente la figura 2:

Nello specifico, in molti casi non è possibile fare una chiara e netta distinzione tra rifiuti urbani nello spazio pubblico e rifiuti provenienti dalla manutenzione delle strade (cfr. cap. 4.1.2).

15 J. Reich, Abgrenzung von rechtlichem Monopol und Wettbewerb im Abfallmarkt, in URP 2014, pag. 337, con rimando al Tribunale amministrativo SG GVP 2009 n. 37 92 del 16 giugno 2009.

Figura 2

Campo di applicazione dell'articolo 32a LPAmb

Luogo di produzione dei rifiuti / provenienza	Tipo di rifiuti			
Spazio pubblico / detentori sconosciuti o insolventi	Rifiuti provenienti dagli impianti pubblici di depurazione delle acque di scarico ad es. fanghi di depurazione	Rifiuti provenienti dalla manutenzione pubblica delle strade ad es. residui della pulizia stradale materia- le da spargere, foglie	Rifiuti il cui detentore non è identificabile ad es. rifiuti di depositi illegali	Rifiuti il cui detentore è insolvente ad es. rifiuti abbandonati risultanti dalla chiusura di un'attività
		Rifiuti dei cestini pubblici	Piccole quantità di rifiuti gettati o abbandonati (cosiddetto littering)	
Economie domestiche	Rifiuti solidi urbani incl. rifiuti ingombranti ad es. imballaggi, salviette igieniche, materassi	Rifiuti raccolti separatamente ad es. rifiuti vegetali, vetro, carta, cartone, metalli	Rifiuti speciali ad es. olio per motori, medicinali scaduti	Rifiuti con prescrizioni particolari* ad es. apparecchi elettrici ed elettronici, imballaggi per bevande in PET e metallo, prodotti fitosanitari, pile
Imprese** < 250 posti di lavoro a tempo pieno (PTP)	Rifiuti solidi urbani incl. rifiuti ingombranti ad es. imballaggi, salviette igieniche, sedie d'ufficio	Rifiuti comparabili a quelli delle economie domestiche raccolti separatamente ad es. rifiuti vegetali, vetro, carta, cartone, metalli	Rifiuti speciali non legati al particolare tipo di attività dell'impresa Imprese < 10 PTP fino a 20 kg per fornitura	Rifiuti legati al particolare tipo di attività dell'impresa raccolti mischiati o separatamente
		Quantità diverse risp. a econ. dom. / smaltimento sotto la propria responsabilità	Imprese > 10 PTP	ad es. rifiuti edili, rifiuti di produzione, rifiuti speciali
Imprese ≥ 250 posti di lavoro a tempo pieno (PTP)	Rifiuti solidi urbani incl. rifiuti ingombranti ad es. imballaggi, salviette igieniche	Rifiuti comparabili a quelli delle economie domestiche raccolti separatamente ad es. rifiuti vegetali, vetro, carta, cartone, metalli	Rifiuti speciali non legati al particolare tipo di attività dell'impresa ad es. pitture e vernici di scarto, lampade fluorescenti	Rifiuti legati al particolare tipo di attività dell'impresa raccolti mischiati o separatamente ad es. rifiuti edili, rifiuti di produzione, rifiuti speciali

* Per questi rifiuti vigono prescrizioni particolari della Confederazione (ORSAE, OIB, ORRPChim, LPChim), secondo le quali i rifiuti devono essere riciclati dal detentore o devono essere ripresi da terzi.

** Incl. unità delle amministrazioni pubbliche, indipendentemente dal numero dei posti di lavoro a tempo pieno (cfr. cap. 3.1.2)

 Rifiuti urbani

 Altri tipi di rifiuti il cui smaltimento è di competenza dei Cantoni

 Rifiuti urbani il cui smaltimento è di competenza dei Cantoni e i cui costi di smaltimento devono essere finanziati in modo conforme al principio di causalità secondo l'art. 32a LPAmb

 «Altri rifiuti» il cui smaltimento è di competenza dei detentori

Delimitazione dei rifiuti urbani con prescrizioni particolari della Confederazione

Tutti i rifiuti provenienti dalle economie domestiche sono rifiuti urbani e il loro smaltimento incombe all'ente pubblico. Sono esclusi da quest'obbligo di smaltimento unicamente i rifiuti raccolti separatamente e i rifiuti speciali che, in virtù di prescrizioni particolari della Confederazione, devono essere riciclati dal detentore o devono essere ripresi da terzi (art. 31b cpv. 1 secondo periodo LPAmb). I rifiuti comparabili a quelli delle economie domestiche con prescrizioni particolari della Confederazione sono prodotti anche nelle imprese; nella figura 2 non sono però esplicitamente indicati. Rientrano in detta categoria, ad esempio, gli apparecchi elettrici ed elettronici, gli imballaggi per bevande non riutilizzabili in PET e in metallo o le pile.¹⁶ Per questi rifiuti vi è l'obbligo di ripresa da parte dei fabbricanti, commercianti e importatori.¹⁷ Questo non significa però che gli enti pubblici non possono raccogliere questi rifiuti e conferirli al riciclaggio. Tuttavia, se lo fanno, ciò avviene su base «volontaria», di comune accordo con gli operatori dei sistemi di raccolta e al di fuori dell'obbligo dello smaltimento secondo l'articolo 31b capoverso 1 primo periodo LPAmb. Di conseguenza, questi rifiuti e il finanziamento del loro smaltimento non rientrano in linea di principio nel campo di applicazione dell'articolo 32a LPAmb.

Delimitazione degli «altri rifiuti»

Per quanto concerne i rifiuti che provengono dalle imprese¹⁸ occorre fare una distinzione tra rifiuti urbani e «altri rifiuti» (cfr. cap. 3.1.2). Gli «altri rifiuti», detti nella prassi anche rifiuti aziendali, dell'artigianato o dell'industria, devono essere smaltiti dal detentore (art. 31c cpv. 1 LPAmb). Tali rifiuti non sottostanno al monopolio dello smaltimento spettante all'ente pubblico e sono accessibili al libero mercato.¹⁹ In linea di principio, i servizi di smaltimento che rientrano nel libero mercato dei rifiuti possono essere forniti anche dagli enti pubblici. Tuttavia, ciò soltanto se è stato concluso un accordo in tal senso tra il detentore dei rifiuti e l'ente pubblico che agisce secondo il diritto privato. Inoltre, è necessaria una legittimazione sul piano politico e giuridico da parte del Comune. Se opera al di fuori del monopolio dello smaltimento, l'ente pubblico non deve causare distorsioni della concorrenza. Ciò significa, ad esempio, che non può proporre sul mercato prezzi più bassi sfruttando il vantaggio di avere a disposizione i proventi delle tasse sui rifiuti urbani (divieto di sovvenzionamento trasversale).²⁰

16 Cfr. anche l'ordinanza concernente la restituzione, la ripresa e lo smaltimento degli apparecchi elettrici ed elettronici (ORSAE; RS 814.620), l'ordinanza sugli imballaggi per bevande (OIB; RS 814.621) e l'ordinanza sulla riduzione dei rischi inerenti ai prodotti chimici (ORRPChim; RS 814.81).

17 Conformemente all'art. 22 della legge sui prodotti chimici (LPChim; RS 813.1), chi fornisce sostanze o preparati pericolosi è tenuto a ritirarli; la restituzione di piccole quantità è gratuita.

18 Per quanto concerne le amministrazioni pubbliche, cfr. cap. 3.1.2.

19 Nel traffico transfrontaliero di rifiuti vanno osservate le disposizioni dell'ordinanza sul traffico di rifiuti (OTRif; RS 814.610).

20 DTF 138 I 378 consid. 9.1

Delimitazione degli altri tipi di rifiuti che devono essere smaltiti dai Cantoni

Sono altresì esclusi dal campo di applicazione dell'articolo 32a LPAmb i rifiuti provenienti dalla manutenzione pubblica delle strade e dagli impianti pubblici di depurazione delle acque di scarico, il cui smaltimento incombe sempre ai Cantoni (art. 31b cpv. 1 LPAmb). Inoltre, secondo l'articolo 31b capoverso 1 LPAmb, i rifiuti il cui detentore non è identificabile o è insolvente devono essere smaltiti dai Cantoni, indipendentemente dal fatto che provengano dalle economie domestiche o dalle imprese. Nel caso di questi ultimi rifiuti, sebbene possa trattarsi, per composizione, anche di rifiuti urbani, il finanziamento dello smaltimento non deve avvenire in linea di principio secondo l'articolo 32a LPAmb.²¹

Costituiscono caso a sé, da un lato, i rifiuti, che in piccole quantità²² vengono gettati o abbandonati con noncuranza ad esempio nelle strade, nelle piazze o in altri punti dello spazio pubblico (il cosiddetto littering o i rifiuti generati dal littering), dall'altro, anche i rifiuti gettati nei cestini pubblici. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, questi rifiuti devono essere classificati come rifiuti urbani e non come rifiuti provenienti dalla manutenzione delle strade e rientrano pertanto nel campo di applicazione dell'articolo 32a LPAmb.²³ Il capitolo seguente riporta ulteriori note esplicative sui rifiuti urbani prodotti nello spazio pubblico.

*Rifiuti urbani
nello spazio
pubblico*

3.4 Rifiuti urbani nello spazio pubblico (littering e cestini dei rifiuti)

Stando alla decisione del Tribunale federale Città di Berna²⁴, le piccole quantità di rifiuti²⁵ gettati o abbandonati con noncuranza nello spazio pubblico (il cosiddetto littering), nonché i rifiuti dei cestini pubblici devono essere considerati rifiuti urbani. Lo smaltimento di questi rifiuti deve essere finanziato in modo quanto più conforme al principio di causalità, ovvero secondo le prescrizioni dell'articolo 32a LPAmb. Si tratta di una novità rispetto alla precedente direttiva sulle tasse²⁶, edita dall'UFAPP (oggi UFAM), che classificava i rifiuti generati dal littering e i rifiuti gettati nei cestini pubblici come rifiuti provenienti dalla manutenzione delle strade, non prevedendo quindi per loro alcun finanziamento conforme al principio di causalità.

21 DTF 137 I 257 consid. 4.1

22 Come valore indicativo, i Comuni possono orientarsi a una quantità inferiore ai 35 litri del sacco per i rifiuti.

23 DTF 138 II 111 consid. 4

24 DTF 138 II 111

25 Come valore indicativo, i Comuni possono orientarsi a una quantità inferiore ai 35 litri del sacco per i rifiuti.

26 Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio (UFAPP), 2001: Direttiva Finanziamento conforme al principio di causalità dello smaltimento dei rifiuti urbani, Berna.

La presente pubblicazione contiene in diversi capitoli indicazioni e precisazioni su come gestire i rifiuti urbani nello spazio pubblico. Per una migliore visione d'insieme, le considerazioni e le conseguenze più importanti della DTF Città di Berna sono riassunte qui di seguito:

- I costi dello smaltimento dei rifiuti generati dal littering e dei rifiuti dei cestini pubblici devono essere registrati nella contabilità comunale della gestione dei rifiuti e devono essere finanziati in modo quanto più conforme al principio di causalità (cfr. cap. 4.1.1).
- Il Tribunale federale considera che spesso non è possibile risalire al diretto responsabile dei rifiuti urbani prodotti nello spazio pubblico e che, di conseguenza, anche i responsabili che stanno più indietro nella catena causale possono essere chiamati a rispondere con un finanziamento parziale dello smaltimento (cfr. cap. 5.2.6).

Conseguenze per il finanziamento secondo la DTF Città di Berna²⁷

a) Finanziamento dei costi con la tassa di base. Se rappresentano una quota minore e trascurabile della tassa base, i costi dello smaltimento dei rifiuti nello spazio pubblico possono essere finanziati attraverso la tassa di base.²⁸ La tassa di base, in parte forfettaria e schematizzata, permette questa modalità di finanziamento (cfr. cap. 5.2.6).

b) Imputazione dei costi ai responsabili. I costi dello smaltimento dei rifiuti generati dal littering e dei rifiuti dei cestini pubblici possono essere proporzionalmente posti a carico dei responsabili che stanno più indietro nella catena causale quando, in base a criteri oggettivamente fondati, può essere stabilito in maniera plausibile che hanno una responsabilità particolare per quanto concerne l'abbandono dei rifiuti sul suolo pubblico.²⁹ Nella prassi non si sono affermate soluzioni avvalorate dal diritto per l'imputazione, attraverso l'imposizione di una tassa, di tali costi a chi li causa. Pertanto, il presente aiuto all'esecuzione non contiene ulteriori approfondimenti al riguardo (cfr. cap. 5.2.6).

c) Finanziamento dei costi mediante risorse fiscali. Se non è opportuno o se non è possibile imputare, in modo proporzionale attraverso una tassa, i costi dello smaltimento dei rifiuti generati dal littering e dei rifiuti dei cestini pubblici ai responsabili che contribuiscono alla loro produzione, le quote non coperte dei costi relativi allo smaltimento di tali rifiuti possono essere finanziate dall'ente pubblico, ricorrendo alle risorse fiscali. Questo si spiega con il fatto che l'ente pubblico, nella sua veste di proprietario del suolo, deve essere considerato anche corresponsabile dei rifiuti visto che vengono prodotti sul suo suolo³⁰ (cfr. cap. 5.5).

²⁷ DTF 138 II 111

²⁸ DTF 138 II 111 consid. 5.4.7

²⁹ DTF 138 II 111 consid. 5.4.2

³⁰ DTF 138 II 111 consid. 4.3.6, 5.4.6, 5.4.8 e 6

4 Struttura dei costi e fabbisogno in termini di tasse

4.1 Costi dello smaltimento dei rifiuti urbani

La legge sulla protezione dell'ambiente prescrive per lo smaltimento dei rifiuti urbani tasse a copertura dei costi e conformi al principio di causalità (art. 32a LPAmb). Ai fini della loro imposizione, i Comuni devono conoscere l'ammontare dei costi dello smaltimento dei propri rifiuti urbani. Da qui la necessità di fare una chiara distinzione tra i costi dello smaltimento dei rifiuti urbani e quelli dei rifiuti di altro tipo (ad es. rifiuti provenienti dalla manutenzione delle strade). Soltanto i primi devono figurare nella contabilità comunale della gestione dei rifiuti.

I cambiamenti sul mercato dei rifiuti possono influire sulla struttura dei costi di un Comune. Questo può accadere quando intervengono variazioni di prezzo a livello di acquisto dei servizi (ad es. servizi di trasporto) oppure di vendita dei materiali riutilizzabili (ricavi dei materiali) (cfr. cap. 4.1.3).

4.1.1 Componenti della contabilità comunale della gestione dei rifiuti

Nella contabilità comunale dei rifiuti figurano tutti i costi dello smaltimento dei rifiuti urbani di un Comune:

- Costi della pura prestazione di servizi di smaltimento
- Costi di costruzione, esercizio e manutenzione degli impianti per i rifiuti
- Costi di gestione dello smaltimento dei rifiuti e dell'informazione della popolazione

Costi della pura prestazione di servizi di smaltimento

Secondo la legge federale sulla protezione dell'ambiente, lo smaltimento dei rifiuti comprende il loro riciclaggio o deposito definitivo nonché le operazioni preliminari di raccolta, trasporto, deposito provvisorio e trattamento (art. 7 cpv. 6bis LPAmb). L'ente pubblico organizza i necessari servizi per tutte le fasi dello smaltimento dei rifiuti urbani. Tutti i costi che ne risultano devono essere riportati nella contabilità della gestione dei rifiuti, anche nel caso in cui l'ente pubblico non svolge esso stesso questi compiti ma li demanda ai privati. Può essere così, ad esempio, per i costi sostenuti per i giri di raccolta o per il servizio di triturazione dei rifiuti vegetali.

Anche i costi dello svuotamento dei cestini pubblici e dello smaltimento dei rifiuti generati dal littering devono figurare nella contabilità della gestione dei

rifiuti. Se queste prestazioni non sono nettamente distinguibili dalle altre prestazioni affidate all'ente pubblico, i relativi costi devono essere valutati proporzionalmente e contabilizzati.

Anche i ricavi della vendita dei rifiuti raccolti separatamente, quali ad esempio la carta, il cartone o i metalli, devono essere registrati nella contabilità comunale della gestione dei rifiuti. Le indennità della tassa di smaltimento anticipata (TSA) per gli oneri di raccolta sostenuti dai Comuni per le bottiglie in vetro devono essere anch'esse contabilizzate come ricavi.

Ricavi dei materiali e indennità

Anche gli eventuali costi sostenuti dal Comune per lo smaltimento dei rifiuti urbani ritirati e conferiti al riciclaggio al di fuori dell'obbligo dello smaltimento (ad es. bottiglie in PET per bevande o pile) possono figurare nella contabilità della gestione dei rifiuti (cfr. cap. 3.3 Delimitazione dei rifiuti urbani con prescrizioni particolari della Confederazione). Tuttavia, per alcuni di questi rifiuti esistono specifiche soluzioni di finanziamento (i contributi di riciclaggio anticipati, CRA e le tasse di smaltimento anticipate, TSA), che prevedono il versamento di indennità ai Comuni a titolo di compensazione per gli oneri dello smaltimento di cui si fanno carico. In linea di principio, le indennità dovrebbero coprire i costi. Se così non fosse, sarebbe opportuno che i Comuni finanziassero la differenza possibilmente con tasse sui rifiuti anziché con il gettito fiscale.

Costi dei rifiuti urbani con prescrizioni particolari

Costi di costruzione, esercizio e manutenzione degli impianti per i rifiuti

I costi di smaltimento dei rifiuti urbani comprendono anche quelli di costruzione, esercizio e manutenzione degli impianti per i rifiuti, inclusi gli ammortamenti e gli interessi (art. 32a cpv. 1 lett. b, c, d LPAmb). Di conseguenza, per gli impianti per i rifiuti e l'infrastruttura correlata (ad es. veicoli di raccolta) è richiesta una contabilità a costi pieni. La contabilità a costi pieni funge anche da strumento per la verifica dell'esercizio economico di un impianto, secondo quanto prescritto dall'articolo 31b capoverso 2 LPAmb. Per impianti per i rifiuti si intendono gli impianti in cui avviene il trattamento, il riciclaggio, il deposito definitivo o il deposito provvisorio dei rifiuti (art. 3 lett. g OPSR). Alcuni esempi sono gli impianti di incenerimento dei rifiuti urbani (IIRU), i punti di raccolta, gli impianti di compostaggio e di fermentazione o le discariche. Gli ammortamenti corrispondono all'importo per il minor valore causato dal deterioramento dovuto all'uso dell'impianto. Nel conto economico figurano come spese. Con la loro inclusione nei prezzi di smaltimento, gli importi relativi ai costi d'ammortamento ritornano al detentore dell'impianto, in forma di liquidità, attraverso i proventi delle tasse. Per quanto concerne il metodo d'ammortamento occorre adempiere ai requisiti del modello di presentazione dei conti armonizzato (MPCA) ad uso dei Cantoni e dei Comuni, nonché alle prescrizioni cantonali che regolamentano la gestione finanziaria pubblica.

Contabilità a costi pieni per gli impianti per i rifiuti

Presupposto per una sana politica di finanziamento e di ammortamento è una pianificazione finanziaria a medio e lungo termine per ciascun impianto di smaltimento. Per la manutenzione, il risanamento e la sostituzione degli impianti nonché per il loro adattamento alle esigenze legali o per l'ottimizzazione del loro esercizio, i detentori degli impianti per i rifiuti devono costituire le necessarie riserve finanziarie³¹ (art. 32a cpv. 3 e cpv. 1 lett. e LPAmb). Queste prescrizioni mirano a garantire che l'ammontare delle tasse sui rifiuti non debba essere adeguato repentinamente a causa di grossi investimenti³² (cfr. anche cap. 5.2.5). L'ammontare delle riserve dipende dagli investimenti necessari.

*Costituzione delle
necessarie riserve*

Costi di gestione dello smaltimento dei rifiuti e dell'informazione della popolazione

Sono costi di gestione direttamente legati allo smaltimento dei rifiuti urbani, ad esempio, le spese per il personale, la locazione dei locali o per il materiale d'esercizio e di consumo. Inoltre, anche eventuali esborsi per l'informazione e la sensibilizzazione della popolazione devono essere riportati nella contabilità della gestione dei rifiuti (cfr. cap. 6.2), a condizione che esista la relativa base legale a livello cantonale o comunale.

4.1.2 Componenti non facenti parte della contabilità comunale della gestione dei rifiuti

I costi dello smaltimento dei rifiuti diversi dai rifiuti urbani non devono essere riportati nella contabilità della gestione dei rifiuti. In particolare si tratta dei seguenti costi:

- Costi dello smaltimento degli «altri rifiuti» (ad es. rifiuti edili combustibili)
- Costi dei rifiuti provenienti dalla manutenzione pubblica delle strade
- Costi dei rifiuti provenienti dagli impianti pubblici di depurazione delle acque di scarico
- Costi dei rifiuti il cui detentore non è identificabile o è insolvente

Costi dello smaltimento degli «altri rifiuti»

I costi dello smaltimento degli «altri rifiuti» di cui l'ente pubblico si fa carico quando agisce come un operatore privato non possono essere finanziati attraverso le tasse sui rifiuti. È il caso, ad esempio, dei costi connessi con lo smaltimento dei rifiuti aziendali combustibili (i cosiddetti rifiuti non soggetti al monopolio). Tali costi devono essere sostenuti interamente dal detentore e il Comune deve contabilizzarli separatamente, indicando anche le quantità e i ricavi corrispondenti.

31 L'art. 32a cpv. 3 LPAmb prescrive la costituzione di riserve finanziarie. Riserve finanziarie ai sensi dell'art. 32a cpv. 3 LPAmb sono operazioni contabili con cui vengono costituite riserve per gli investimenti pianificati. In questo contesto, il concetto non viene impiegato nel senso del diritto commerciale e fiscale (risorse della gestione corrente per determinati rischi d'impresa); cfr. Ursula Brunner, Kommentar zum USG, art. 32a, n. 47 segg. e 92.

32 Cfr. Ursula Brunner, Kommentar zum USG, art. 32a, n. 48.

Costi dei rifiuti provenienti dalla manutenzione pubblica delle strade

Per rifiuti provenienti dalla manutenzione pubblica delle strade, si intendono quelli tipici delle strade, ad esempio i residui della pulizia stradale, dell'usura delle strade e degli pneumatici, il materiale da spargere o il fogliame nonché i fanghi dei pozzetti stradali. Da questi rifiuti vanno distinti i rifiuti che per provenienza e composizione devono essere considerati rifiuti urbani. Infatti, detti rifiuti non diventano rifiuti provenienti dalla manutenzione delle strade per il semplice fatto di essere stati gettati in strada (ad es. littering) o di essere stati smaltiti nei cestini pubblici³³. Il carico di lavoro connesso con lo smaltimento di questi due tipi di rifiuti non può sempre essere chiaramente attribuito alla manutenzione delle strade o ai rifiuti urbani. Ad esempio, durante la pulizia delle strade, vengono raccolti sia rifiuti tipici delle strade che quelli generati dal littering. Pertanto, si raccomanda di ascrivere i costi associati a questo carico di lavoro sia alla contabilità della gestione dei rifiuti che alla contabilità della manutenzione delle strade, mediante quote percentuali.

Costi dei rifiuti provenienti dagli impianti pubblici di depurazione delle acque di scarico

I costi connessi con gli impianti pubblici di depurazione delle acque di scarico risultano ad esempio per lo smaltimento dei fanghi di depurazione o per la pulizia delle canalizzazioni.

Costi dei rifiuti il cui detentore non è identificabile o è insolvente

I costi dello smaltimento dei rifiuti il cui detentore non è identificabile sono quelli che insorgono, ad esempio, quando occorre sgomberare i depositi illegali di rifiuti nei punti di raccolta non sorvegliati, lungo il bordo di una strada o nel bosco. Il deposito illegale si verifica quando, contravvenendo alle norme, il detentore lascia i rifiuti in questi luoghi. Perlopiù si tratta di grandi quantitativi di rifiuti³⁴, che di solito vengono smaltiti illegalmente per non dover pagare le tasse sui rifiuti. Dal deposito illegale va distinto il littering, ovvero quel fenomeno che consiste nel gettare o abbandonare con noncuranza piccole quantità di rifiuti³⁵, senza utilizzare gli appositi cestini dei rifiuti o i punti di raccolta.

I depositi illegali di rifiuti i cui detentori non sono identificabili possono riguardare sia rifiuti urbani (ad es. televisori, pneumatici usati) che altri rifiuti (ad es. rifiuti edili). I costi dello smaltimento dei rifiuti urbani depositati illegalmente non devono necessariamente essere riportati nella contabilità della gestione dei rifiuti e possono essere finanziati con le risorse fiscali.³⁶ Invece, secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, i costi dello smaltimento dei rifiuti

33 DTF 138 II 111 consid. 4

34 Come valore indicativo, i Comuni possono orientarsi a una quantità maggiore dei 35 litri del sacco per i rifiuti.

35 Come valore indicativo, i Comuni possono orientarsi a una quantità inferiore ai 35 litri del sacco per i rifiuti.

36 DTF 137 I 257 consid. 4.1

generati dal littering³⁷ devono essere finanziati in modo quanto più conforme al principio di causalità e pertanto devono essere riportati nella contabilità della gestione dei rifiuti (cfr. cap. 3.4 e 4.1.1).

Sono costi dello smaltimento dei rifiuti il cui detentore è insolvente ad esempio quelli generati dall'abbandono dei rifiuti aziendali nell'area di una ditta che ha cessato volutamente la propria attività o che è fallita.

4.1.3 Cambiamenti sul mercato dei rifiuti

Oscillazioni dei costi e dei ricavi

I costi della logistica e del riciclaggio nel quadro dello smaltimento dei rifiuti possono variare nel tempo. Molti fattori sono soggetti alle fluttuazioni congiunturali e sono pertanto difficili da prevedere (ad es. i prezzi dei carburanti, i costi del personale).

Le oscillazioni dei ricavi dei materiali riutilizzabili sono indotte dal mercato e possono essere considerevoli, soprattutto nel settore dei metalli. Nel caso della carta e del cartone, il contratto quadro³⁸ concluso con gli acquirenti (cartiere e cartonifici) permette remunerazioni minime e garanzie di acquisto. In questo modo si evitano gran parte delle oscillazioni nei ricavi.

Pianificazione delle capacità di incenerimento

I Cantoni sono tenuti ad allestire un piano di gestione dei rifiuti per il proprio territorio, che includa tra l'altro il fabbisogno in termini di impianti per lo smaltimento dei rifiuti urbani. In questa pianificazione l'intesa tra i Cantoni è fondamentale. In particolare, per gli IIRU vi è l'obbligo dell'intesa e del coordinamento delle capacità di incenerimento a livello regionale e intercantonale (art. 31a LPAmb, art. 4 cpv. 2 OPSR).

Oltre allo smaltimento dei rifiuti combustibili provenienti dalla raccolta comunale (rifiuti solidi urbani incl. rifiuti ingombranti), gli IIRU devono assicurare anche lo smaltimento dei rifiuti aziendali combustibili consegnati direttamente (cosiddetti rifiuti non soggetti al monopolio). Queste forniture dirette non sono però soggette al vincolo del comprensorio di raccolta e generalmente la scelta dell'IIRU dipende da considerazioni di mercato. Ciò può comportare differenze regionali nel grado di utilizzo delle capacità di tali impianti. Tuttavia, non è ammesso che i gestori degli impianti applichino prezzi vantaggiosi per le forniture dirette, ricorrendo a un sovvenzionamento (trasversale) con i proventi delle tasse sui rifiuti urbani. Per questo motivo, si richiede una gestione contabile trasparente e plausibile non solo ai Comuni ma anche ai consorzi intercomunali incaricati dello smaltimento (cfr. cap. 4.3 e le precisazioni sul principio della trasparenza nel cap. 5.1).

³⁷ DTF 138 II 111 consid. 5.4.2 e 5.4.4

³⁸ Il contratto quadro per la carta e il cartone è stato esaminato nel 2012 dalla Commissione della concorrenza (COMCO) che si è espressa con una valutazione positiva.

Per ragioni legate al sistema stesso, ogni IIRU deve disporre di determinate riserve di capacità, in particolare per poter reagire alle variazioni a breve termine nella fornitura di rifiuti (ad es. oscillazioni stagionali delle quantità ed eventuali interruzioni non programmate nell'esercizio di impianti limitrofi). Ad esempio, supponendo una quantità annua di rifiuti inceneriti in Svizzera pari a circa 4 milioni di tonnellate, variazioni nella quantità dei rifiuti pari a circa il 2 per cento³⁹ nonché un'eventuale interruzione dell'esercizio di un impianto limitrofo dotato di capacità di incenerimento pari a 200 000 tonnellate⁴⁰, sono considerate ragionevoli riserve di capacità dell'ordine del 5 – 7 per cento.

*Riserve di
capacità
degli impianti di
incenerimento*

Per contro, non occorre costituire riserve di capacità per l'incenerimento dei rifiuti importati. Fanno eccezione le importazioni regolamentate in accordi di lunga data stipulati con altri Stati. Soltanto in caso di mancato rinnovo di detti accordi, le capacità destinate ai rifiuti provenienti dall'estero possono essere impiegate per l'incenerimento dei rifiuti svizzeri.

4.2 Struttura dei costi di un Comune

In relazione a ogni frazione di rifiuti, nei Comuni risultano costi specifici per la logistica (raccolta e trasporto), nonché per il trattamento e il riciclaggio (ad es. costi d'incenerimento per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani). I ricavi della vendita dei materiali riutilizzabili e le indennità risultanti dai sistemi di finanziamento anticipato riducono questi costi.

I rifiuti che vengono prodotti ogni anno in quantità considerevoli e senza dar luogo né a indennità né a ricavi rappresentano una quota importante dei costi complessivi dello smaltimento dei rifiuti urbani. In particolare, si tratta di rifiuti solidi urbani (incl. rifiuti ingombranti) e di rifiuti vegetali. I costi dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani rappresentano generalmente ben oltre un terzo dei costi complessivi dello smaltimento dei rifiuti urbani.⁴¹

Pure la messa a disposizione e il mantenimento dell'infrastruttura per la raccolta dei materiali riutilizzabili costituiscono un importante fattore di costo. Non sempre è possibile stabilire in modo chiaro in che misura questi costi infrastrutturali possano essere imputati all'infrastruttura di smaltimento in generale (ad es. pulizia del centro di smaltimento) oppure in modo univoco a un determinato materiale riutilizzabile (ad es. pressa per cartoni, cassonetti per la raccolta del vetro). Nel caso sia possibile, sarebbe opportuno rilevare la correlazione, visto che contribuisce a migliorare notevolmente la trasparenza dei costi.

39 Secondo i dati dell'Associazione svizzera dei dirigenti e gestori degli impianti di trattamento dei rifiuti (ASIR), le variazioni nelle quantità dei rifiuti sono state in media dell'1,9% nel periodo 2011 – 2015.

40 200 000 tonnellate corrispondono a circa il 5% delle capacità di incenerimento esistenti in Svizzera.

41 Infrastrutture comunali, 2012: Kosten und Leistungen der kommunalen Abfallwirtschaft. Auswertung der Gemeindeumfrage 2009, Bern.

Altri costi considerevoli sono quelli sostenuti per la gestione dello smaltimento dei rifiuti (ad es. organizzazione, personale) e l'informazione della popolazione nonché per lo svuotamento dei cestini pubblici e lo smaltimento dei rifiuti generati dal littering. Di norma, questi costi non possono essere imputati ad alcuna specifica frazione di rifiuti.

La tabella 1 (senza cifre) mostra tutta la complessità della struttura dei costi dello smaltimento dei rifiuti urbani in un Comune. Inoltre, nell'allegato 3 è riportata una struttura semplificata dei costi in un Comune tipo (i valori relativi alle frazioni di rifiuti rilevanti in termini di costi sono indicati a titolo di esempio). Detta struttura si basa su un metodo di rilevamento degli indicatori standard elaborato dall'UFAM (cfr. cap. 4.4, 4.5 e all. 3)

Tabella 1

Esempio di rappresentazione della struttura dei costi di un Comune

Frazione di rifiuti / materiale riciclabile	Servizi offerti	Quantità raccolte nel Comune	Costi di smaltimento								
			Logistica (raccolta e trasporto)	Valorizzazione/trattamento	Infrastruttura (costi direttamente ripartibili)	Indennità TSA/CRA	Ricavi vendita dei materiali riutilizzabili	Costi complessivi per frazione di rifiuti / materiale riciclabile			
	Valori ipotetici	t/anno	kg/ab. e anno	fr./t	fr./t	fr./t	fr./t	fr./t	fr./t	fr./a	fr./ab.
Rifiuti solidi urbani / rifiuti ingombranti di piccole dimensioni	Servizio di raccolta 6 volte all'anno								x fr.	x fr.	x fr.
Scarti vegetali	Servizio di raccolta 6 volte all'anno								x fr.	x fr.	x fr.
Carta	Servizio di raccolta 6 volte all'anno								x fr.	x fr.	x fr.
Cartone	Servizio di raccolta 6 volte all'anno								x fr.	x fr.	x fr.
Vetro	2 punti di raccolta decentrati								x fr.	x fr.	x fr.
Alluminio / latta d'acciaio	2 punti di raccolta decentrati								x fr.	x fr.	x fr.
Metalli	Centro di smaltimento								x fr.	x fr.	x fr.
Rifiuti speciali	Centro di smaltimento								x fr.	x fr.	x fr.
Rifiuti ingombranti di grandi dimensioni	Centro di smaltimento								x fr.	x fr.	x fr.
Tessili e scarpe	2 contenitori di raccolta								x fr.	x fr.	x fr.
Apparecchi elettrici ed elettronici, incl. dispositivi d'illuminazione	Centro di smaltimento								x fr.	x fr.	x fr.
Bottiglie in PET per bevande	Centro di smaltimento								x fr.	x fr.	x fr.
Pile	Centro di smaltimento								x fr.	x fr.	x fr.
Rifiuti minerali	Centro di smaltimento								x fr.	x fr.	x fr.
Oli esausti	Centro di smaltimento								x fr.	x fr.	x fr.
Infrastruttura (ad es. manutenzione dei punti di raccolta, centro di smaltimento, parco veicoli ecc.)										x fr.	x fr.
Gestione dello smaltimento dei rifiuti e dell'informazione della popolazione										x fr.	x fr.
Svuotamento dei cestini pubblici, smaltimento dei rifiuti generati dal littering										x fr.	x fr.
Costi complessivi / anno										x fr.	x fr.

4.3 Corretta registrazione dei costi

I costi dello smaltimento dei rifiuti urbani devono essere registrati in modo completo e trasparente. I Comuni sono tenuti a gestire la contabilità finanziaria secondo il modello di presentazione dei conti armonizzato 2 (MPCA2).⁴² In questo modello prescritto su scala nazionale, lo smaltimento dei rifiuti urbani costituisce un'«azienda comunale con finanziamento speciale» (conto 7301). Le aziende comunali agiscono secondo il principio dell'autonomia finanziaria. Ciò significa che le prestazioni dell'azienda possono essere fornite in linea di principio solo a fronte di un corrispettivo a copertura dei costi. In linea di massima, il corrispettivo deve essere calcolato in modo tale da coprire i costi d'esercizio complessivi, compresi i costi del capitale (interessi e ammortamenti).

*Modello di
presentazione
dei conti
armonizzato 2
(MPCA2)*

La tabella 2 riporta un esempio di piano contabile per la contabilità di un Comune secondo il modello MPCA2, con l'indicazione delle spese e dei ricavi più importanti.

⁴² Il modello di presentazione dei conti armonizzato 2 (MPCA2) è stato approvato nel 2008 dalla Conferenza dei direttori cantonali delle finanze (CDCF) ed entro il 2018 sostituirà in tutta la Svizzera il modello MPCA1

Tabella 2

Esempio di piano contabile secondo MPCA2

7301 Gestione dei rifiuti (azienda comunale)

Spese	Ricavi
3010.00 Stipendi	4000.00 Imposte
3030.00 Personale temporaneo	4240.10 Tasse base
305x.00 Contributi del datore di lavoro	4240.20 Tasse sui rifiuti solidi urbani (tasse sul sacco e sui contenitori)
3099.00 Rimanenti spese per il personale	4240.30 Tasse sui rifiuti ingombranti
3101.00 Materiale d'esercizio e di consumo	4240.40 Tasse sugli scarti vegetali
3102.00 Stampati, pubblicazioni	4240.90 Rimborsi / ricavi dei materiali / TSA vetro
3111.00 Acquisto macchine, apparecchiature	4260.00 Rimborsi di terzi
3130.01 Costi di gestione generali	4260.20 Rimborsi / ricavi dei materiali scarti vegetali (rifiuti biogeni)
3130.10 Costi di smaltimento rifiuti solidi urbani / rifiuti ingombranti di piccole dimensioni	4260.30 Rimborsi / ricavi dei materiali carta
3130.20 Costi di smaltimento scarti vegetali (rifiuti biogeni)	4260.40 Rimborsi / ricavi dei materiali cartone
3130.30 Costi di smaltimento carta	4260.60 Rimborsi / ricavi dei materiali / CRA alluminio / latta d'acciaio
3130.40 Costi di smaltimento cartone	4260.70 Rimborsi / ricavi dei materiali metalli
3130.50 Costi di smaltimento vetro	4260.80 Rimborsi / ricavi dei materiali / CRA apparecchi elettrici ed elettronici
3130.60 Costi di smaltimento alluminio / latta d'acciaio	4260.90 Rimborsi / ricavi dei materiali altri rifiuti urbani
3130.70 Costi di smaltimento metalli	4940.00 Compensazioni interne per interessi figurativi e ricavi finanziari
3130.80 Costi di smaltimento apparecchi elettrici ed elettronici	
3130.90 Costi di smaltimento altri rifiuti urbani	
3144.00 Manutenzione di opere edili, edifici	
3151.00 Manutenzione di macchine, apparecchiature	
3160.00 Pigioni e fitti	
3170.00 Spese di viaggio e altre spese	
3300.xx Ammortamenti pianificati	
3612.00 Contributi a consorzi (impianti per i rifiuti)	
3631.00 Contributi al Cantone (ad es. rifiuti speciali)	
3910.00 Compensazioni interne per prestazioni di servizi	
3930.00 Compensazioni interne per costi d'esercizio e amministrativi	
3940.00 Compensazioni interne per interessi figurativi e spese finanziarie	

In questo esempio di piano contabile, le frazioni di rifiuti rilevanti in termini di costi sono indicate con un proprio conto delle spese e dei ricavi. Le frazioni di rifiuti ovvero rifiuti solidi urbani, scarti vegetali, carta, cartone, vetro, alluminio/acciaio, metalli nonché apparecchi elettrici ed elettronici, vengono generalmente raccolte da tutti i Comuni separatamente e conferite al riciclaggio o al trattamento. I costi e i ricavi di tutti gli altri rifiuti urbani smaltiti dall'ente pubblico, quali ad esempio tessili, scarti di costruzioni o rifiuti speciali, sono raggruppati sotto la voce generica «altri rifiuti urbani».

I Comuni che oltre ai rifiuti urbani smaltiscono gli «altri rifiuti» (ad es. rifiuti aziendali combustibili) devono tenere un conto delle spese e dei ricavi distinto per ogni tipo di rifiuti, al fine di poter distinguere i costi e i proventi che ne derivano da quelli dello smaltimento dei rifiuti urbani (cfr. Precisazioni sui costi dello smaltimento degli «altri rifiuti» nel cap. 4.1.2). Questi conti aggiuntivi non devono essere presi in considerazione ai fini della determinazione del fabbisogno in termini di tasse.

4.4 Determinazione del fabbisogno di tasse

Conoscendo i costi complessivi dello smaltimento dei rifiuti urbani, il Comune è in grado di determinare il fabbisogno di tasse tenendo conto del principio della copertura dei costi.

Il fabbisogno in termini di tasse corrisponde ai costi netti dello smaltimento dei rifiuti urbani, vale a dire a quei costi, che dopo detrazione di tutti i proventi (ad es. ricavi dei materiali riutilizzabili, indennità delle TSA o dei CRA) devono essere finanziati con tasse a copertura dei costi conformi al principio di causalità. L'impostazione delle tasse verrà trattata nel capitolo 5.

Costi netti

Foglio della contabilità di esercizio

La tenuta di un cosiddetto foglio della contabilità di esercizio è fortemente raccomandata per calcolare il fabbisogno in termini di tasse e per il controllo dei costi. Questa forma semplificata di contabilità analitica riprende dati della contabilità finanziaria e della statistica della quantità dei rifiuti di un Comune, indicando dati sul tipo di costi, sull'origine dei costi e sulle prestazioni fornite. Questo strumento consente di analizzare la fornitura dei servizi di smaltimento dei rifiuti urbani dal punto di vista economico-aziendale. Inoltre, permette anche di calcolare gli indicatori finanziari e gli indicatori riferiti a prestazioni di una gestione comunale dei rifiuti (cfr. cap. 4.5, all. 3). Un modello di foglio della contabilità di esercizio viene messo a disposizione dei Comuni quale strumento di supporto (cfr. informazioni nel riquadro).

Modello di foglio della contabilità di esercizio, incluso set di indicatori

L'UFAM ha elaborato per i Comuni un modello di foglio della contabilità di esercizio che può essere facilmente adattato alle specifiche esigenze di un Comune. L'uso di questo strumento è facoltativo.

Scopo del modello è permettere di registrare, elaborare e comparare i costi e le prestazioni del settore della gestione comunale dei rifiuti nel modo più appropriato e armonizzato possibile. In collaborazione con l'Unione delle città svizzera / Infrastrutture comunali (UCS/IC), i servizi tecnici dei Cantoni e dei Comuni, nonché numerosi esperti e d'intesa con la Conferenza dei capi dei servizi per la protezione dell'ambiente della Svizzera (CCA) è stato definito un set di indicatori che può essere rilevato in modo attendibile con l'ausilio di detto modello di foglio della contabilità. Il set di indicatori si compone di indicatori finanziari e di indicatori riferiti a prestazioni.

Il modello di foglio della contabilità di esercizio, incluso il set di indicatori, può essere scaricato dalla pagina Internet dell'UFAM: www.bafu.admin.ch/finanziamento-rifiutiurbani

4.5 Indicatori dello smaltimento dei rifiuti urbani

La registrazione e l'elaborazione degli indicatori permette ai Cantoni e ai Comuni di analizzare i costi e le prestazioni dello smaltimento dei propri rifiuti urbani. Gli indicatori possono essere utilizzati, ad esempio, per ottimizzare l'efficienza dei costi, per valutare l'offerta dei servizi di smaltimento oppure per controllare gli obiettivi.

In particolare, la comparazione dei costi e delle prestazioni dello smaltimento dei rifiuti urbani relativi a Comuni analoghi può rivelarsi utile ai fini di una valutazione e dell'ottimizzazione. Le comparazioni presuppongono però indicatori standard per i costi e le prestazioni.

Il modello di foglio della contabilità di esercizio messo a disposizione dall'UFAM è stato sviluppato appositamente per determinare gli indicatori standard (cfr. informazioni nel riquadro). Sono stati definiti indicatori per quanto possibile semplici che forniscono ragguagli sui costi (ad es. della logistica e del riciclaggio della carta) e sulle prestazioni (ad es. numero dei giri di raccolta o orari di apertura dei punti di raccolta) di un Comune. Il set di indicatori messo a disposizione si basa dunque su indicatori finanziari e indicatori riferiti a prestazioni. Per maggiori informazioni sul set di indicatori e sul modello di foglio della contabilità di esercizio si rimanda all'allegato 3 del presente aiuto all'esecuzione.

*Indicatori
standard*

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.
- **Principio di equivalenza.** Secondo il principio di equivalenza, l'ammontare delle tasse sui rifiuti deve essere ragionevole rispetto al valore della prestazione fornita dall'ente pubblico e mantenersi entro limiti ragionevoli.
- **Parità di trattamento e divieto di arbitrio.** Il principio della parità di trattamento e il divieto di arbitrio rispettivamente secondo gli articoli 8 e 9 della Costituzione federale (Cost.) esigono che le tasse per lo smaltimento dei rifiuti urbani siano definite secondo elementi oggettivamente fondati e che non vengano fatte distinzioni, se non quelle giustificate da motivi ragionevoli.
- **Effetto incentivante.** Le tasse sui rifiuti devono essere definite in modo tale da essere, per chi produce rifiuti, un incentivo a non produrli, a riciclarli o a smaltirli in altro modo nel rispetto dell'ambiente (art. 30 LPAmb).⁴³
- **Principio della trasparenza.** Le basi di calcolo per la determinazione dell'ammontare delle tasse devono essere messe a disposizione del pubblico (art. 32a cpv. 4 LPAmb).

5.2 Impostazione delle tasse in modo conforme al principio di causalità

5.2.1 Struttura di un modello di tassazione conforme al principio di causalità

L'articolo 32a LPAmb lascia un ampio margine di manovra nell'attuazione del principio di causalità. La legge permette pertanto ai Cantoni e ai Comuni di tenere conto nel proprio modello di tassazione delle peculiarità regionali o locali. Il quadro giuridico prescrive però esplicitamente tasse che tengono conto del tipo e della quantità di rifiuti consegnati. Le tasse sul quantitativo (ad es. le tasse sui rifiuti solidi urbani) adempiono a tali esigenze e sono opportunamente associate a tasse base. La combinazione di dette tasse si è rivelata valida nella prassi e in linea con il principio di causalità. La figura 3 presenta in modo conciso le definizioni e le applicazioni della tassa base e della tassa sul quantitativo.

Figura 3

Descrizione della tassa base e della tassa sul quantitativo

Finanziamento dello smaltimento dei rifiuti urbani	
Tassa base	Tassa sul quantitativo
<p>La tassa base è prelevata:</p> <ul style="list-style-type: none"> • indipendentemente dal tipo e dalla quantità di rifiuti prodotti • indipendentemente dalla frequenza del ricorso al servizio di smaltimento dei rifiuti (ad es. punti di raccolta) <p>Essa è esigibile anche se il detentore dei rifiuti non fruisce del servizio di smaltimento dei rifiuti.</p>	<p>La tassa sul quantitativo è prelevata:</p> <ul style="list-style-type: none"> • in funzione del tipo (ad es. rifiuti solidi urbani, rifiuti vegetali) e della quantità (volume o peso) di rifiuti prodotti <p>Essa è esigibile quando il detentore dei rifiuti fruisce del servizio di smaltimento dei rifiuti.</p>

5.2.2 Obbligo di pagamento della tassa

Le tasse sul quantitativo sono pagate sia dalle economie domestiche che dalle imprese⁴⁴ con meno di 250 posti di lavoro a tempo pieno che consegnano i rifiuti urbani all'ente pubblico al fine del loro smaltimento.

Tassa sul quantitativo

La tassa base è dovuta in linea di principio da tutte le economie domestiche e le imprese con meno di 250 posti di lavoro a tempo pieno ubicate nel territorio di un Comune o nel comprensorio di un consorzio comunale. La tassa base può essere direttamente addebitata alle economie domestiche o alle imprese oppure ai proprietari degli immobili che solitamente si rivalgono sui propri conduttori.⁴⁵ Se un'impresa con meno di 250 posti di lavoro a tempo pieno dispone di più sedi aziendali (cosiddette unità commerciali), ciascuna sede è in linea di principio tenuta a versare la tassa base nel Comune di ubicazione.

Tassa base

⁴⁴ Per quanto concerne le amministrazioni pubbliche, cfr. cap. 3.1.2.

⁴⁵ DTF 138 II 111 consid. 5.3.4

Il pagamento della tassa base è dovuto anche quando il detentore dei rifiuti non fruisce (temporaneamente) dei servizi di smaltimento dei rifiuti o se ne usufruisce limitatamente. Infatti, la necessaria infrastruttura di raccolta e riciclaggio resta comunque a disposizione e i servizi di smaltimento dei rifiuti predisposti dal Comune devono essere garantiti in qualsiasi momento a tutti i detentori di rifiuti urbani presenti nel territorio (prestazione di mantenimento). Questa prestazione di mantenimento viene fornita anche per gli appartamenti e le case non abitate (ad es. case di vacanza).

I regolamenti per la gestione dei rifiuti dovrebbero precisare chiaramente l'obbligo di pagamento della tassa base riferito ai casi in cui l'indirizzo di una piccola impresa coincide con quello di un'economia domestica.⁴⁶ L'eventuale assegnazione di un numero d'identificazione dell'impresa (IDI) può servire per la distinzione tra economia domestica e impresa (cfr. cap. 3.1.2).

5.2.3 Criteri di calcolo delle tasse

Il calcolo delle tasse in base al tipo e alla quantità dei rifiuti consegnati è prescritto dalla legge (art. 32a cpv. 1 lett. a LPAmb). Inoltre le basi per il calcolo delle tasse sui rifiuti devono essere trasparenti e plausibili per chi causa rifiuti. L'articolo 32a capoverso 4 LPAmb impone pertanto all'ente pubblico competente di rendere accessibili al pubblico le basi per il calcolo delle tasse.

Nella scelta dei criteri di calcolo occorre tenere conto dei costi di gestione, infrastrutturali e d'esercizio correlati. Specialmente per la tassa base, si dovrebbe creare il minor numero possibile di categorie così da ridurre al minimo gli oneri legati alle mutazioni e alla gestione.

Tenere conto degli oneri di gestione

Calcolo della tassa sul quantitativo

La tassa sul quantitativo tiene conto dell'effettiva quantità di rifiuti consegnati. Può essere calcolata in base al *volume* (ad es. per sacco, per contenitore) oppure al *peso* dei rifiuti consegnati. Per motivi pratici, oggi è molto diffuso il calcolo della quantità di rifiuti in base al volume, specialmente per i rifiuti solidi urbani (la cosiddetta tassa sul sacco). Per i rifiuti che provengono dalle *imprese*, la prassi è il calcolo della tassa in base al volume e in base al peso. Con lo sviluppo delle possibilità tecniche, in futuro si potranno impiegare sempre più sistemi per il calcolo del peso anche dei rifiuti domestici (ad es. rilevamento del peso con identificazione). A seconda del tipo di rifiuti consegnati (ad es. rifiuti solidi urbani, rifiuti ingombranti o rifiuti vegetali), la tassa sul quantitativo può avere una sua denominazione specifica, ad esempio tassa sui rifiuti solidi urbani, tassa sui rifiuti ingombranti o tassa sugli scarti vegetali.⁴⁷

⁴⁶ Cfr. anche sentenza del Tribunale federale 2C_677/2010 del 2 marzo 2011.

⁴⁷ Nel presente aiuto all'esecuzione il termine «scarti vegetali» è sinonimo di «rifiuti vegetali». La tassa sul quantitativo prelevata sui rifiuti vegetali è sempre definita come tassa sugli «scarti vegetali».

Calcolo della tassa base

Nella tassa base viene meno la proporzionalità diretta con la quantità di rifiuti consegnata. Nel calcolo di questa tassa, effettuato in base a determinati criteri, si può comunque tenere conto di una certa relazione indiretta con la quantità di rifiuti prodotta.⁴⁸ La scelta di criteri di calcolo della tassa per le economie domestiche e le imprese è vasta. Per le economie domestiche, la tassa base può essere calcolata, ad esempio, per abitante, secondo la superficie abitabile o il numero di stanze, per cubatura o tipologia dell'immobile (casa unifamiliare, appartamento) o in modo uniforme per economia domestica. Per le imprese, la tassa base può essere riscossa, ad esempio, in funzione del numero di dipendenti, della cubatura dell'edificio, della superficie aziendale o commerciale, del settore o in modo uniforme per impresa o unità commerciale. Va notato a questo proposito che una tassa base unica per economia domestica è considerata sufficientemente conforme al principio di causalità soltanto in combinazione con una tassa sul quantitativo sui rifiuti vegetali (cfr. cap. 5.3).

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'in-

⁴⁸ Quanto alle tasse base, il principio di equivalenza vale solo limitatamente; cfr. sentenza del Tribunale d'appello del Cantone di Sciaffusa in URP 2002, pag. 792.

formazione 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.

Grado di copertura dei costi a medio termine

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.

Costituzione di riserve per futuri investimenti

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.

Riserve in eccedenza

Il Sorvegliante dei prezzi verifica periodicamente gli adeguamenti delle tasse sui rifiuti.⁴⁹

Sorveglianza dei prezzi

5.2.6 Precisazioni risultanti dalla giurisprudenza in materia

Dalle decisioni in materia di smaltimento dei rifiuti urbani sinora pronunciate dal Tribunale federale scaturiscono tra l'altro i seguenti requisiti per la definizione delle tasse. Per una breve sintesi delle decisioni del Tribunale federale si rimanda all'allegato 4.

- Le tasse devono tenere conto del **tipo e della quantità** di rifiuti consegnati.⁵⁰ Non devono essere però esclusivamente proporzionali alla quantità di rifiuti effettivamente prodotta.⁵¹
- È ammesso imputare agli utenti una parte dei costi connessi con la messa a disposizione e il mantenimento dell'infrastruttura di smaltimento dei rifiu-

49 Legge federale del 20 dicembre 1985 sulla sorveglianza dei prezzi (LSPR; RS 942.20)

50 Art. 32a cpv. 1 lett. a LPAmb; DTF 137 I 257

51 Sentenza del Tribunale federale 2P.266/2003 del 5 marzo 2004; DTF 138 II 111

ti applicando una **tassa base indipendente dalla quantità** (tassa per la messa a disposizione dell'infrastruttura) abbinata a una **tassa dipendente dalla quantità**.⁵²

- Tra la **tassa** e l'**entità dello sfruttamento** delle infrastrutture di smaltimento deve esservi un certo rapporto. Sono tuttavia ammesse le schematizzazioni (ad es. per superficie abitabile, numero di stanze, cubatura dell'edificio).⁵³
- Le tasse devono avere una **funzione incentivante** e contribuire quindi a ridurre il più possibile la quantità di rifiuti e a conferire i rifiuti riciclabili nelle raccolte separate.⁵⁴
- Anche se è rispettato il principio della copertura dei costi, le tasse non devono essere definite in modo da **pregiudicare lo smaltimento ecologico**, creando un incentivo eccessivo a smaltire i rifiuti in modo scorretto (ad es. mediante tasse fissate a un livello troppo elevato).⁵⁵
- Poiché i costi indipendenti dalla quantità (costi fissi), come constatata regolarmente il Tribunale federale⁵⁶, rappresentano per esperienza generalmente circa un terzo dei costi di smaltimento complessivi, il **rapporto tra la tassa base e la tassa sul quantitativo** dovrebbe essere di conseguenza di circa un terzo per due terzi.⁵⁷ È possibile derogare a tale principio in casi eccezionali giustificati.⁵⁸
- La tassa base può essere addebitata al **proprietario dell'immobile**, anche se non è direttamente colui che causa i rifiuti, visto che può rivalersi sul conduttore che, di fatto, è colui che consegna direttamente i rifiuti nel circuito di smaltimento.⁵⁹
- I **costi dello smaltimento dei rifiuti generati dal littering e dei rifiuti dei cestini pubblici** possono essere finanziati attraverso la tassa base se rappresentano solo una quota minore e trascurabile della tassa di base per lo smaltimento dei rifiuti.⁶⁰
- Se non può essere identificato **chi causa rifiuti urbani nei luoghi pubblici** (rifiuti generati dal littering e rifiuti dei cestini pubblici), è ammesso ritenere responsabili, e dunque chiamare a rispondere dei costi, le imprese o le persone che stanno più indietro nella catena causale (ad es. i take-away ed esercizi simili come pure altri impianti o organizzazioni di eventi, che contribuiscono alla considerevole quantità di rifiuti che devono essere rimossi dal suolo pubblico), a condizione che ciò sia possibile in base a criteri oggettivamente fondati.⁶¹

52 DTF 129 I 290; sentenza del Tribunale federale 2P.223/2005 dell'8 maggio 2006

53 Sentenza del Tribunale federale 2P.266/2003 del 5 marzo 2004 consid. 3.2; sentenza del Tribunale federale 2C_446/2016 del 24 maggio 2016 consid. 7

54 DTF 137 I 257, sentenza del Tribunale federale 2P.63/2006 del 24 luglio 2006

55 DTF 137 I 257

56 Con rimando a Veronika Huber-Wälchli, Finanzierung der Entsorgung von Siedlungsabfällen durch kostendeckende und verursachergerechte Gebühren, in: URP 1999, pag. 56.

57 DTF 137 I 257, 269; sentenza del Tribunale federale 2P.266/2003 del 5 marzo 2004 consid. 3.2; sentenza del Tribunale federale 2P.223/2005 dell'8 maggio 2006 consid. 4.4. e 5.5.1

58 Sentenza del Tribunale federale 2P.266/2003 del 5 marzo 2004 consid. 4.4. e 5.5.1

59 DTF 138 II 111 consid. 5.3.4

60 DTF 138 II 111 consid. 5.4.7

61 DTF 138 II 111; cfr. anche cap. 5.5.

Nota: Stando alla decisione del Tribunale federale Città di Berna (DTF 138 II 111), i costi dello smaltimento dei rifiuti generati dal littering devono essere registrati nella contabilità della gestione dei rifiuti e imputati proporzionalmente a chi li causa mediante le tasse sui rifiuti. Nella prassi invalsa non vi sono ancora soluzioni avvalorate dal diritto per l'imputazione, attraverso l'imposizione di una tassa, dei costi generati dal littering a chi li causa. Pertanto, il presente aiuto all'esecuzione non contiene raccomandazioni al riguardo.⁶²

5.3 Modello di tassazione raccomandato

Per il finanziamento dello smaltimento dei rifiuti urbani conforme al principio di causalità si raccomanda il modello di tassazione presentato nella tabella 3. Esso prevede sia per le economie domestiche che per le imprese⁶³ con meno di 250 posti di lavoro a tempo pieno una combinazione di tassa base e tasse sul quantitativo. Nell'allegato 1 sono riportati alcuni esempi di testo per l'elaborazione di un regolamento comunale tipo per la gestione dei rifiuti.

Per ridurre al minimo gli oneri di gestione, si raccomanda una tassa base unica per economia domestica oppure calcolata secondo la dimensione dell'economia domestica (ad es. numero di locali, estensione della superficie abitabile o cubatura dell'edificio). Inoltre si ritiene opportuna una tassa base per impresa o unità commerciale oppure per dimensione dell'impresa (ad es. numero dei dipendenti o cubatura dell'edificio). Queste raccomandazioni sul regime della tassa base tengono conto del fatto che vengono rimosse anche tasse sul quantitativo sui rifiuti solidi urbani, sui rifiuti ingombranti e sui rifiuti vegetali.

Tassa base

I costi della raccolta, della logistica e del trattamento dei rifiuti solidi urbani sono considerevoli. Con la riscossione di una tassa sui rifiuti solidi urbani calcolata in base al volume (ad es. per sacco, per contenitore) oppure al peso, tali costi sono direttamente imputati a chi li causa. Per quanto riguarda la tassa sul sacco, si raccomanda per le singole categorie di sacco (17, 35, 60 o 110 litri) un calcolo lineare dell'ammontare della tassa. E ciò per il fatto che il peso dei rifiuti consegnati può variare all'interno della stessa categoria di sacco. Per i Comuni che constatano che nei sacchi di piccolo volume vi è una densità nettamente maggiore di rifiuti rispetto ai sacchi di grande volume può rivelarsi utile il calcolo decrescente: quanto più grande è il volume del sacco tanto più bassa è la tassa sul sacco per litro.

*Tassa sul
quantitativo
riscossa per i
rifiuti solidi
urbani*

62 Cfr. cap. 3.4 sui rifiuti urbani nello spazio pubblico (littering e cestini dei rifiuti) e cap. 5.5 sulle deroghe ammesse nel finanziamento conforme al principio di causalità.

63 Per quanto concerne le amministrazioni pubbliche, cfr. cap. 3.1.2.

Tabella 3

Modello di tassazione raccomandato

Tassa base combinata con tasse sul quantitativo		
	Tassa base	Tasse sul quantitativo
Assoggettati all'obbligo del pagamento della tassa	<ul style="list-style-type: none"> Economie domestiche Imprese con meno di 250 posti di lavoro a tempo pieno 	<ul style="list-style-type: none"> Economie domestiche Imprese con meno di 250 posti di lavoro a tempo pieno
Criteri di calcolo della tassa	<ul style="list-style-type: none"> Per economia domestica o a seconda della sua dimensione Per impresa / unità dell'impresa o a seconda della dimensione dell'impresa 	<ul style="list-style-type: none"> In base al volume o al peso dei rifiuti consegnati
Costi coperti	<ul style="list-style-type: none"> Costi di mantenimento dell'infrastruttura di smaltimento Costi di smaltimento dei rifiuti raccolti separatamente, per i quali non sono prelevate tasse sul quantitativo Costi legati all'informazione della popolazione* 	<ul style="list-style-type: none"> Costi di smaltimento dei rifiuti solidi urbani Costi di smaltimento dei rifiuti ingombranti Costi di smaltimento dei rifiuti vegetali
Grado di copertura dei costi rispetto ai costi complessivi	30 – 50%	50 – 70%

*A condizione che esista la relativa base legale a livello cantonale o comunale.

Per coprire i costi dello smaltimento dei rifiuti ingombranti e dei rifiuti vegetali, si raccomanda l'applicazione di tasse sui rifiuti ingombranti e di tasse sugli scarti vegetali. Infatti, sia i costi dello smaltimento di questi tipi di rifiuti che le quantità da smaltire, specialmente di rifiuti vegetali, sono analoghi a quelli dei rifiuti solidi urbani. Per non contrastare l'effetto incentivante nei confronti di una raccolta separata dei rifiuti riciclabili, le tasse sulle altre frazioni di rifiuti (ad es. rifiuti vegetali, materie plastiche) dovrebbero essere fissate a un livello più basso della tassa sui rifiuti solidi urbani.

Tassa sul quantitativo riscossa per i rifiuti ingombranti e i rifiuti vegetali

Inoltre, con la riscossione di una tassa sul quantitativo sui rifiuti vegetali si tiene conto del principio di causalità. E ciò perché la quantità di rifiuti vegetali prodotta può variare considerevolmente a seconda della situazione abitativa: ad esempio, generalmente vengono prodotti più rifiuti vegetali nelle case unifamiliari che negli appartamenti. Se tali costi fossero coperti esclusivamente con le tasse base, la quantità di rifiuti vegetali prodotta non inciderebbe sull'ammontare della tassa. In questo caso, almeno per le economie domestiche, sarebbe necessaria una graduazione della tassa base per tipologia di immobile (ad es. casa unifamiliare/appartamento, giardino sì/no).

In linea di principio, la tassa base dovrebbe coprire i costi fissi mentre le tasse sul quantitativo i costi variabili⁶⁴ (cfr. cap. 5.2.4). Tuttavia, l'esperienza insegna che è difficile stabilire esattamente la correlazione tra determinati costi e la tassa base o le tasse sul quantitativo come pure fare una netta distinzione tra costi di smaltimento fissi e variabili. Questi aspetti sono interpretati e gestiti in modo diverso a seconda del Comune. Le tasse sul quantitativo dovrebbero comunque coprire almeno i costi variabili comprovabili. Per questo motivo, nell'ottica della prassi, si è rivelata attuabile una copertura dei costi complessivi con tasse sul quantitativo dell'ordine del 50 – 70 per cento. L'esperienza passata dimostra che questo grado di copertura raccomandato può essere raggiunto con tasse sul quantitativo riscosse sui rifiuti solidi urbani, sui rifiuti ingombranti e sui rifiuti vegetali. I rimanenti costi devono essere coperti con la tassa base.

Rapporto tra la tassa base e le tasse sul quantitativo nell'ottica della copertura dei costi complessivi

Vantaggi del modello di tassazione raccomandato

- Questo modello di tassazione soddisfa i requisiti di un finanziamento conforme al principio di causalità secondo l'articolo 32a LPAmb e, grazie all'efficacia dimostrata nell'applicazione pratica, può contare su un ampio consenso della popolazione.
- La tassa sul quantitativo sui rifiuti solidi urbani produce il necessario effetto incentivante per la separazione dei rifiuti urbani e la consegna delle frazioni riciclabili nel circuito della valorizzazione materiale.
- La tassa sul quantitativo sui rifiuti vegetali tiene conto del principio di causalità, visto che l'ammontare della tassa è proporzionato alla quantità di rifiuti vegetali prodotta (che può variare considerevolmente a seconda della situazione abitativa).
- La tassa base raccomandata nel modello proposto consente di ripartire tra tutti i potenziali detentori di rifiuti i costi connessi con la messa a disposizione e il mantenimento della necessaria infrastruttura di raccolta e di riciclaggio e ciò indipendentemente dall'effettivo utilizzo.

Svantaggi del modello di tassazione raccomandato

- Possono verificarsi effetti collaterali indesiderati quali il deposito illegale, il «turismo dei rifiuti» oppure una qualità meno buona dei rifiuti raccolti separatamente per i quali non sono prelevate tasse sul quantitativo.
- Può risultare un onere di controllo supplementare connesso al corretto smaltimento e al corretto finanziamento dei rifiuti, ad esempio per l'individuazione del detentore che ha gettato i rifiuti in modo non corretto (ad es. sacco per i rifiuti sprovvisto dell'apposito contrassegno).

⁶⁴ Veronika Huber-Wälchli, Finanzierung der Entsorgung von Siedlungsabfällen durch kostendeckende und verursacher-rechte Gebühren, in: URP 1999 pag. 56; Ursula Brunner, Kommentar zum USG, art. 32a, n. 83

5.4 Altri modelli di tassazione

Come esposto in precedenza, i Cantoni o meglio i Comuni dispongono di un ampio margine di discrezionalità nella definizione delle tasse necessarie a finanziare lo smaltimento dei rifiuti urbani. Esso riguarda la struttura del modello, i criteri di calcolo e la determinazione dell'ammontare delle tasse. In linea di principio, un modello di tassazione è ammesso, a condizione che adempia ai requisiti dell'articolo 32a LPAmb e rispetti la giurisprudenza pronunciata dal Tribunale federale.

Finanziamento dello smaltimento conforme al principio di causalità basato esclusivamente su tasse sul quantitativo

Le tasse sul quantitativo soddisfano le esigenze legali poste per un finanziamento conforme al principio di causalità. Pertanto, è ammesso finanziare i costi dello smaltimento dei rifiuti urbani esclusivamente con tasse sul quantitativo (calcolate in base al volume o al peso). Gli svantaggi di seguito esposti non depongono tuttavia a favore di questo modello di tassazione:

- In assenza di una tassa base, le tasse sul quantitativo possono essere relativamente elevate e, di conseguenza, possono aumentare problemi quali il «turismo dei rifiuti» oppure il deposito illegale.
- La tassa sui rifiuti solidi urbani può poi essere particolarmente elevata se il modello di tassazione non prevede altre tasse sul quantitativo (ad es. tassa sugli scarti vegetali, tassa sui rifiuti ingombranti).
- Una costante copertura dei costi di smaltimento può essere difficile da raggiungere, ad esempio nei Comuni turistici dove intervengono variazioni stagionali nella quantità dei rifiuti a causa della presenza di edifici non abitati continuativamente.

Finanziamento dello smaltimento non conforme al principio di causalità basato esclusivamente su tasse base

Il finanziamento dei costi dello smaltimento dei rifiuti urbani basato esclusivamente su tasse base non tiene conto del tipo e della quantità dei rifiuti. Di conseguenza, un simile finanziamento non è conforme al principio di causalità ai sensi dell'articolo 32a LPAmb. Questa interpretazione è confermata anche dalla giurisprudenza del Tribunale federale, che ha giudicato non conforme al principio di causalità un modello di tassazione che prevede una tassa base forfettaria per economia domestica e per impresa senza l'abbinamento a tasse dipendenti dalla quantità (tasse sul quantitativo).⁶⁵

5.5 Derghe ammesse al finanziamento conforme al principio di causalità

In linea di principio non è ammesso finanziare i costi dello smaltimento dei rifiuti urbani soltanto mediante tasse base o addirittura solo con le imposte. Secondo l'articolo 32a LPAmb e la giurisprudenza del Tribunale federale, il gettito fiscale può però essere impiegato eccezionalmente nei seguenti tre casi.

- **Mancanza di una contabilità dettagliata della gestione dei rifiuti.** Se non viene tenuta una contabilità analitica dettagliata, i costi dello smaltimento dei rifiuti urbani non possono essere differenziati dagli altri costi sostenuti dall'ente pubblico per lo smaltimento dei rifiuti (ad es. per la manutenzione delle strade e per le acque di scarico).⁶⁶ In casi del genere è lecito impiegare risorse fiscali, a condizione però che la parte d'imposta non superi il tetto del 30 per cento dei costi complessivi della gestione di rifiuti. Specialmente a causa dell'applicazione del modello di presentazione dei conti armonizzato, la contabilità della gestione dei rifiuti mista e, dunque, la possibilità di ricorrere all'impiego delle risorse fiscali sono sempre meno frequenti.
- **Pericolo per lo smaltimento ecologico.** Conformemente all'articolo 32a capoverso 2 LPAmb, si può derogare in via eccezionale al principio delle tasse a copertura dei costi e conformi al principio di causalità se lo smaltimento ecologico dei rifiuti urbani dovesse essere pregiudicato. In questi casi, il Tribunale federale richiede una motivazione avvalorata da esempi concreti.⁶⁷ Considerato che la regolamentazione del finanziamento nella LPAmb è in vigore da una ventina di anni, l'adempimento delle condizioni che giustificano l'applicazione della deroga è un fatto rarissimo.
- **Caso speciale del finanziamento dei rifiuti urbani nello spazio pubblico (littering e cestini dei rifiuti).** Se non è opportuno o se non è possibile imputare, in modo proporzionale attraverso una specifica tassa, i costi dello smaltimento dei rifiuti generati dal littering e dei rifiuti dei cestini pubblici ai responsabili (ad es. i take-away ed esercizi simili come pure altri impianti o organizzazioni di eventi che contribuiscono alla considerevole quantità di rifiuti che devono essere rimossi dal suolo pubblico), le quote non coperte dei costi relativi allo smaltimento di tali rifiuti possono essere finanziate dall'ente pubblico, ricorrendo alle risorse fiscali. Questo si spiega con il fatto che l'ente pubblico, nella sua veste di proprietario del suolo, deve essere considerato anche responsabile (secondario) dei rifiuti, visto che vengono prodotti sul suo suolo⁶⁸ (cfr. cap. 3.4).

66 DTF 137 I 257

67 DTF 137 I 257

68 DTF 138 II 111 consid. 4.3.6, 5.4.6, 5.4.8 e 6

6 Raccomandazioni per la prassi

6.1 Ottimizzazioni ecologiche ed economiche

6.1.1 Collaborazione tra i Comuni

La collaborazione tra i Comuni (ad es. in forma di consorzi intercomunali) viene raccomandata soprattutto per motivi di costi e di efficienza. I vantaggi della regionalizzazione dello smaltimento dei rifiuti urbani risiedono soprattutto nello sfruttamento delle sinergie negli ambiti logistica, smaltimento e amministrazione. Alcuni esempi mostrano risparmi sui costi compresi tra il 15 e il 40 per cento rispetto a quando i Comuni agiscono da soli.⁶⁹

Vantaggi della collaborazione:

- Possibilità di aumentare l'efficienza nella pianificazione della raccolta e del trasporto, come pure di sfruttare le sinergie e conseguire risparmi in termini di emissioni prodotte.
- Possibilità di armonizzare a livello regionale la tassa sui rifiuti solidi urbani (tassa unica sul quantitativo calcolata in base al volume o al peso) e pertanto diminuzione del «turismo dei rifiuti».
- Possibilità di assumere una posizione negoziale migliore e più professionale verso le imprese di smaltimento (ad es. IIRU, imprese di riciclaggio del vetro, della carta ecc.).
- Riduzione dei costi di gestione e d'informazione.
- Possibilità per gli utenti di utilizzare, oltre ai punti di raccolta separata ubicati nel proprio Comune, anche quelli del comprensorio di smaltimento. Ne consegue una minore necessità di effettuare controlli sull'utilizzo abusivo dei punti di raccolta.
- Possibilità di trovare soluzioni per lo smaltimento di determinati rifiuti, che per un singolo Comune non risulterebbero convenienti in caso di piccole quantità di rifiuti.

6.1.2 Collaborazione tra settore pubblico e settore privato

La collaborazione tra le imprese di smaltimento private e l'ente pubblico, in particolare in relazione ai centri di smaltimento, alla logistica della raccolta e al riciclaggio, si è dimostrata efficace in molti casi. Migliorando lo sfruttamento delle capacità dei veicoli e dell'infrastruttura (mediante raggruppamento delle quantità), nell'esercizio e nel riciclaggio dei materiali riutilizzabili si possono spesso ottenere economie di scala più vantaggiose e sfruttare le sinergie. Inoltre, la prossimità dei punti di raccolta comunali (ad es. del vetro) ai centri commerciali, resa possibile da accordi con gli esercizi commerciali,

⁶⁹ Dati non pubblicati del consorzio intercomunale di Lucerna REAL Recycling, Entsorgung, Abwasser Luzern, relativi al 2014.

può costituire un vantaggio in quanto consente alla popolazione di ottimizzare i tragitti per lo smaltimento dei rifiuti.

6.1.3 Verifica dei risultati e benchmarking

Per verificare la redditività dello smaltimento dei rifiuti urbani e per individuare possibilità di risparmio, si raccomanda di tenere un foglio della contabilità di esercizio (cfr. cap. 4.4) e di determinare gli indicatori dello smaltimento dei rifiuti urbani (cfr. cap. 4.5). Da un lato, gli indicatori permettono una valutazione interna dei costi e delle prestazioni di un Comune (ad es. raggiungimento degli obiettivi, variazioni rispetto agli anni precedenti) e, dall'altro, consentono una valutazione relativa attraverso il confronto dei propri indicatori con quelli di altri Comuni analoghi (ad es. costi relativamente più elevati o più bassi, individuazione di potenziali di miglioramento). In economia aziendale, il confronto sistematico e continuativo dei prodotti, servizi e processi della propria impresa con quelli di imprese terze è detto «benchmarking».

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).

6.3 Gestione dello smaltimento illegale

Lo smaltimento illegale si verifica quando il detentore abbandona con noncuranza piccole quantità⁷⁰ di rifiuti nello spazio pubblico (littering), quando deposita i propri rifiuti in luoghi pubblici (ad es. nel bosco, nei punti di raccolta non sorvegliati) o quando li brucia nel suo camino o all'aperto. Il deposito

⁷⁰ Come valore indicativo, i Comuni possono orientarsi a una quantità inferiore ai 35 litri del sacco per i rifiuti.

illegale di rifiuti (ad es. sacchi per i rifiuti, televisori, pneumatici usati) si distingue dal littering per le maggiori quantità di rifiuti (cfr. cap. 4.1.2).

Per prevenire lo smaltimento illegale si può:

- informare regolarmente la popolazione sulle possibilità di smaltimento, sulle conseguenze dello smaltimento illegale e sui vantaggi ecologici ed economici di quello legale (cfr. cap. 6.2);
- impostare il modello di finanziamento conforme al principio di causalità in modo tale da ridurre al minimo gli incentivi allo smaltimento illegale (ad es. abbassando la tassa sul quantitativo mediante la riscossione di una tassa base);
- organizzare l'infrastruttura di smaltimento dei rifiuti e il suo esercizio in modo attrattivo e rispondente alle esigenze dell'utenza;
- informare la popolazione sulle conseguenze penali dello smaltimento illegale e istituire un servizio di notifica per il monitoraggio degli smaltimenti illegali.

La prassi ha dimostrato che lo smaltimento illegale non è una diretta conseguenza della tassa sul sacco. Infatti, si verifica in misura analoga sia nei Comuni che applicano la tassa sul sacco che in quelli che non la applicano.⁷¹

Secondo l'articolo 61 capoverso 1 LPAmb, è punito con multa fino a 20 000 franchi chiunque intenzionalmente e abusivamente incenerisce rifiuti fuori degli impianti (lett. f) e chi intenzionalmente deposita rifiuti fuori delle discariche autorizzate (lett. g). Chi agisce per negligenza è punibile con una multa fino a 10 000 franchi.⁷² Inoltre, alcune legislazioni cantonali prevedono sanzioni per il littering.

⁷¹ Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio (UFAPF) 2003: Die Sackgebühr aus Sicht der Bevölkerung und der Gemeinden, Schriftenreihe Umwelt Nr. 357, Bern (disponibile anche in francese); Ökozentrum Bern 2000: Ausmass und Ursachen des Litterings aus Sicht der Bevölkerung, Bern.

⁷² Art. 61 cpv. 2 LPAmb in combinato disposto con l'art. 106 cpv. 1 del Codice penale svizzero

7 Esecuzione da parte dei Cantoni

L'applicazione dell'articolo 32a LPAmb compete ai Cantoni. Essi devono quindi provvedere all'introduzione nel proprio territorio di un finanziamento dello smaltimento dei rifiuti urbani conforme al principio di causalità secondo l'articolo 32a LPAmb.

Secondo l'articolo 32a capoverso 2 LPAmb i Cantoni possono tollerare un modello di finanziamento non conforme al principio di causalità là dove un modello di finanziamento conforme a detto principio potrebbe pregiudicare lo smaltimento ecologico. Se i Cantoni ritengono che i Comuni interessati non costituiscano un'eccezione secondo la summenzionata disposizione o le ulteriori deroghe previste di cui al capitolo 5.5 della presente pubblicazione e se tali Comuni non adottano le misure necessarie entro un termine utile, i Cantoni sono tenuti ad agire: o elaborano le necessarie basi legali per un finanziamento conforme al principio di causalità dello smaltimento dei rifiuti urbani a livello cantonale oppure devono procedere, come autorità di vigilanza, contro i Comuni esortandoli ad adempiere al loro obbligo entro un determinato termine. In ultima istanza, ai Cantoni resta la possibilità di assumere i compiti esecutivi in sostituzione dei Comuni (esecuzione d'ufficio).

Glossario

Altri rifiuti soggetti a controllo

Rifiuti il cui smaltimento rispettoso dell'ambiente richiede, a causa della loro composizione o delle loro proprietà fisico-chimiche o biologiche, un numero limitato di specifiche misure tecnico-organizzative, anche per quanto riguarda il traffico in Svizzera (art. 2 cpv. 2 OTRif). Esempi in tal senso sono i cavi usati, i veicoli fuori uso, i pneumatici usati o il legno usato.

Benchmarking

In economia aziendale, processo sistematico e continuo del confronto tra i prodotti, i servizi e i processi all'interno di un'impresa o con quelli di imprese terze, dal punto di vista qualitativo e/o quantitativo.

Concessione

Atto che conferisce a un privato il diritto di esercitare un'attività soggetta a monopolio riservata per legge all'ente pubblico.

Contributo di riciclaggio anticipato (CRA)

Contributo basato su un accordo settoriale volontario che è prelevato con il prezzo di vendita di un prodotto commercializzato al fine di coprire i futuri costi di smaltimento.

Detentore

Cfr. detentore di rifiuti

Detentore di rifiuti

Persona fisica o giuridica che è in possesso di rifiuti.

Impianto di incenerimento

Impianto per il trattamento termico dei rifiuti mediante insufflazione d'aria (ad es. impianto di incenerimento dei rifiuti urbani, IIRU).

Impianti per i rifiuti

Impianti nei quali i rifiuti vengono trattati, riciclati e depositati in modo definitivo o temporaneo, fatta eccezione per i siti di estrazione di materiali nei quali viene riciclato materiale di scavo e di sgombero (art. 3 lett. g OPSR).

Imposta

Tributo pubblico dovuto senza corrispettivo specifico.

Imprese di smaltimento

Imprese che ricevono rifiuti per smaltirli.

Littering

Abbandonare o gettare con noncuranza piccole quantità di rifiuti urbani anziché utilizzare gli appositi cestini dei rifiuti o i punti di raccolta.

Monopolio dello smaltimento

Diritto dell'ente pubblico di esercitare l'attività dello smaltimento dei rifiuti urbani escludendo i privati oppure affidandola a terzi.

Obbligo dello smaltimento

Obbligo dell'ente pubblico di farsi carico dello smaltimento dei rifiuti urbani.

Principio di causalità

Principio del diritto ambientale, secondo il quale i costi delle misure per la protezione dell'ambiente devono essere sostenuti da chi li ha causati.⁷³

Punto di raccolta

Installazione per la consegna di rifiuti raccolti separatamente.

Raccolta a consegna

I rifiuti sono portati dal detentore presso il punto di raccolta appositamente previsto.

⁷³ Art. 2 LPAmb (per il diritto ambientale in generale) e art. 32a LPAmb (specificamente per i rifiuti urbani)

Raccolta porta a porta

I rifiuti sono ritirati dal servizio di raccolta presso il detentore.

Riciclaggio

Cfr. valorizzazione materiale

Rifiuti

Cose mobili delle quali il detentore si libera o che devono essere smaltite nell'interesse pubblico (art. 7 cpv. 6 LPAmb).

Rifiuti biogeni

Rifiuti di origine vegetale, animale o microbica (art. 3 lett. d OPSR).

Rifiuti domestici

Rifiuti misti non riciclabili, provenienti dalle economie domestiche e destinati all'incenerimento.

Rifiuti ingombranti

Rifiuti urbani combustibili, che a causa della loro dimensione e forma (ingombro) non possono essere smaltiti secondo le abituali modalità (ad es. sacco per i rifiuti).

Rifiuti non soggetti al monopolio

Rifiuti combustibili che non rientrano nel monopolio dello smaltimento del settore pubblico e che il detentore consegna di norma direttamente all'impianto di incenerimento dei rifiuti urbani.

Rifiuti solidi urbani (RSU)

Rifiuti misti non riciclabili, provenienti da economie domestiche e da imprese e destinati all'incenerimento.

Rifiuti speciali

Rifiuti il cui smaltimento rispettoso dell'ambiente richiede, a causa della loro composizione o delle loro proprietà fisico-chimiche o biologiche, un insieme di specifiche misure tecnico-organizzative, anche per quanto riguarda il traffico in Svizzera (art. 2 cpv. 2

OTRif). Esempi in tal senso sono le pile, i solventi, i medicinali scaduti, le vernici e le lacche.

Rifiuti urbani

Rifiuti che provengono dalle economie domestiche nonché quelli che provengono da imprese con meno di 250 posti di lavoro a tempo pieno aventi una composizione analoga ai primi in termini di sostanze contenute e di proporzioni quantitative (art. 3 lett. a OPSR).

Rifiuti vegetali (scarti vegetali)

Cascami vegetali di giardini e parchi, quali potature, fusti e rami, erba o foglie (esclusi i residui della pulizia stradale).

Smaltimento

Riciclaggio o deposito definitivo dei rifiuti nonché le operazioni preliminari di raccolta, trasporto, deposito provvisorio e trattamento (art. 7 cpv. 6bis LPAmb).

Tassa

Rimunerazione per un determinato atto ufficiale richiesto dal contribuente o per l'utilizzo di un'infrastruttura pubblica. Lo scopo è coprire interamente o parzialmente i costi che insorgono presso l'ente pubblico per l'atto ufficiale o l'utilizzo dell'infrastruttura.

Tassa base

Tassa prelevata per lo smaltimento dei rifiuti urbani, indipendentemente dal tipo e dalla quantità dei rifiuti smaltiti e dalla frequenza del ricorso al servizio di smaltimento dei rifiuti.

Tassa di smaltimento anticipata (TSA)

Tassa che poggia su una base giuridica e che è prelevata insieme al prezzo di vendita di un prodotto commercializzato al fine di coprire i futuri costi di smaltimento. La TSA è prescritta dalla Confederazione per determinati rifiuti (bottiglie per bevande in vetro, pile).

Tassa sul quantitativo

Tassa prelevata in funzione del tipo e della quantità di rifiuti urbani smaltiti e della frequenza del ricorso al servizio di smaltimento dei rifiuti. La quantità di rifiuti può essere calcolata in base al volume (ad es. tassa sul sacco) o al peso.

Tassa sul sacco

Tassa sul quantitativo calcolata in base al volume e comunemente riscossa ai fini dello smaltimento dei rifiuti domestici (cfr. tassa sul quantitativo).

Trattamento

Qualsiasi modificazione fisica, biologica o chimica dei rifiuti (art. 7 cpv. 6bis LPAmb).

Trattamento termico

Trattamento di rifiuti a una temperatura così elevata che le sostanze dannose per l'ambiente vengono distrutte o legate chimicamente o fisicamente attraverso la mineralizzazione (art. 3 lett. I OPSR).

Valorizzazione materiale

Trattamento, denominato anche riciclaggio, in cui sono recuperate le proprietà dei rifiuti. Consiste nella raccolta separata o nella separazione a posteriori di determinate sostanze o rifiuti, nella loro trasformazione e reimmissione nel circuito economico in forma di materie prime secondarie o prodotti secondari.

Valorizzazione termica (valorizzazione energetica, termovalorizzazione)

Impiego di rifiuti in sostituzione dei tradizionali vettori energetici per la produzione di energia elettrica e calore.

Elenchi

Abbreviazioni**Art.**

Articolo

Cost.

Costituzione federale

Cpv.

Capoverso

CRA

Contributo di riciclaggio anticipato

DTF

Decisione del Tribunale federale

IDI

Numero d'identificazione dell'impresa

IIRU

Impianto di incenerimento dei rifiuti urbani

Lett.

Lettera

LIDI

Legge federale sul numero d'identificazione delle imprese

LPAmb

Legge sulla protezione dell'ambiente

MPCA

Modello di presentazione dei conti armonizzato

N.

Numero

OIAt

Ordinanza contro l'inquinamento atmosferico

OPAc

Ordinanza sulla protezione delle acque

OPSR

Ordinanza sulla prevenzione e lo smaltimento dei rifiuti (ordinanza sui rifiuti)

ORRPChim

Ordinanza sulla riduzione dei rischi inerenti ai prodotti chimici

ORSAE

Ordinanza concernente la restituzione, la ripresa e lo smaltimento degli apparecchi elettrici ed elettronici

OTR

Ordinanza tecnica sui rifiuti (precedente ordinanza sui rifiuti)

OTRif

Ordinanza sul traffico di rifiuti

PTP

Posto di lavoro a tempo pieno

TSA

Tassa di smaltimento anticipata

UFAFP

Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio (oggi UFAM)

UST

Ufficio federale di statistica

Figure		Tabelle	
Figura 1	20	Tabella 1	35
Albero decisionale per la distinzione tra rifiuti urbani e «altri rifiuti» provenienti dalle imprese e dalle amministrazioni pubbliche		Esempio di rappresentazione della struttura dei costi di un Comune	
Figura 2	23	Tabella 2	37
Campo di applicazione dell'articolo 32a LPAmb		Esempio di piano contabile secondo MPCA2	
Figura 3	41	Tabella 3	47
Descrizione della tassa base e della tassa sul quantitativo		Modello di tassazione raccomandato	
		Tabella 4	72
		Sistemi efficaci di smaltimento dei rifiuti vegetali (scarti vegetali)	

Allegato 1: Articoli del regolamento comunale tipo per la gestione dei rifiuti

Principio

In Svizzera, il diritto in materia di rifiuti si basa sulla legge sulla protezione dell'ambiente (LPAmb) e sull'ordinanza sulla prevenzione e lo smaltimento dei rifiuti (OPSR). L'attuazione del diritto federale in materia di rifiuti è delegata ai Cantoni. Essi attuano le prescrizioni nel diritto cantonale in materia di rifiuti e, di norma, incaricano i Comuni dell'esecuzione. A loro volta, i Comuni devono definire concretamente l'organizzazione, le competenze, i doveri, le tasse ecc. nel quadro di regolamenti e ordinanze comunali. In un regolamento per la gestione dei rifiuti possono essere disciplinati i principi dello smaltimento dei rifiuti, le competenze e le tasse. Generalmente le modifiche del regolamento sono sottoposte al potere sovrano. Le disposizioni dettagliate dello smaltimento dei rifiuti possono essere regolamentate in un'ordinanza per la gestione dei rifiuti, che, se necessario, può essere modificata dall'organo esecutivo.

Il **regolamento per la gestione dei rifiuti** di un Comune può avere la seguente struttura (regolamento tipo):

1 Capitolo: Disposizioni generali

- Art. 1 Campo di applicazione
- Art. 2 Competenze
- Art. 3 Principi della gestione dei rifiuti
- Art. 4 Tipi di rifiuti, definizioni
- Art. 5 Compiti del Comune
- Art. 6 Doveri dei detentori di rifiuti

2 Capitolo: Organizzazione dello smaltimento pubblico

- Art. 7 Rifiuti solidi urbani e rifiuti raccolti separatamente
- Art. 8 Utenti autorizzati
- Art. 9 Contenitori ed esposizione
- Art. 10 Casi speciali
- Art. 11 Informazione e sensibilizzazione

3 Capitolo: Finanziamento

- Art. 12 Finanziamento speciale
- Art. 13 Copertura dei costi ed equivalenza
- Art. 14 Tasse
- Art. 15 Obbligo di pagamento della tassa
- Art. 16 Determinazione delle tasse

4 Capitolo: Disposizioni di esecuzione e di attuazione

- Art. 17 Esecuzione
- Art. 18 Disposizioni di attuazione

5 Capitolo: Disposizioni penali e finali

- Art. 19 Disposizioni penali
- Art. 20 Rimedi giuridici
- Art. 21 Controlli e imputazione dei costi
- Art. 22 Adempimento dei compiti del Comune da parte di terzi
- Art. 23 Entrata in vigore

Articoli del regolamento tipo

Di seguito sono riportati alcuni articoli di un regolamento tipo conforme alle nuove disposizioni dell'OPSR, a cui poter far riferimento per un'eventuale revisione parziale o totale del regolamento comunale per la gestione dei rifiuti. Gli articoli si ricollegano ai capitoli «Disposizioni generali» e «Finanziamento» della struttura di regolamento tipo presentata qui sopra.

Gli articoli si basano sul modello di tassazione (combinazione tra tassa base e tasse sul quantitativo) raccomandato nel capitolo 5.3 del presente aiuto all'esecuzione in materia di finanziamento dello smaltimento dei rifiuti urbani. Se decide di riprendere i seguenti articoli del regolamento tipo, il Comune deve adattare le parti in grigio a seconda delle proprie esigenze.

Numerosi Cantoni mettono già a disposizione dei propri Comuni dei regolamenti tipo. In questi casi, il Comune dovrebbe fare riferimento in primo luogo al regolamento del proprio Cantone.

1 Disposizioni generali

Art. 1 Campo di applicazione

¹ Il presente Regolamento disciplina la gestione comunale dei rifiuti nel settore dei rifiuti urbani nel Comune di [...].

² Esso si applica in tutto il territorio comunale.

³ [L'organo comunale competente] può emanare, in casi motivati, disposizioni derogatorie per determinati quartieri, comprensori o eventi.

⁴ Il Regolamento si applica ai detentori di rifiuti.

Art. 2 Competenze

¹ Lo smaltimento dei rifiuti urbani compete al Comune.

² L'esecuzione del presente Regolamento compete a [organo comunale competente]. Esso emana un'ordinanza per la gestione dei rifiuti.

³ [L'organo comunale competente] può affidare interamente o parzialmente l'attuazione dei compiti a terzi.

⁴ [L'organo comunale competente] può, previo accordo, svolgere compiti di smaltimento dei rifiuti in veste di fornitore di diritto privato per le imprese con 250 o più posti di lavoro a tempo pieno.

Nota

Il **capoverso 1** disciplina il principio del monopolio dello smaltimento e dell'obbligo dello smaltimento dei Comuni per quanto concerne i rifiuti urbani. Le eccezioni riguardano determinati rifiuti urbani che devono essere smaltiti dal detentore o ripresi da terzi (ad es. pile secondo l'all. 2.15 n. 5 ORRPChim; apparecchi elettrici ed elettronici secondo l'art. 4 ORSAE). Per ulteriori informazioni si rimanda al capitolo 3.3 dell'aiuto all'esecuzione.

Art. 4 Tipi di rifiuti, definizioni

¹ Sono rifiuti urbani i rifiuti che provengono dalle economie domestiche nonché quelli che provengono da imprese con meno di 250 posti di lavoro a tempo pieno aventi una composizione analoga ai primi in termini di sostanze contenute e di proporzioni quantitative. Sono considerati rifiuti urbani in particolare:

- a. **i rifiuti solidi urbani:** rifiuti misti non riciclabili destinati all'incenerimento;
- b. **i rifiuti ingombranti:** rifiuti combustibili, che a causa della loro dimensione e forma (ingombro) non possono essere smaltiti attraverso i contenitori ammessi;
- c. **i rifiuti raccolti separatamente:** rifiuti raccolti separatamente per essere riciclati o sottoposti a trattamento specifico;
- d. **i rifiuti speciali:** rifiuti il cui smaltimento rispettoso dell'ambiente richiede, a causa della loro composizione o delle loro proprietà fisi-

co-chimiche o biologiche, un insieme di specifiche misure tecnico-organizzative, anche per quanto riguarda il traffico in Svizzera. Questi rifiuti sono elencati nell'ordinanza del DATEC sulle liste per il traffico di rifiuti.

² Sono rifiuti industriali o aziendali i rifiuti che provengono da imprese con meno di 250 posti di lavoro a tempo pieno, che in termini di sostanze contenute e di proporzioni quantitative non costituiscono rifiuti urbani nonché i rifiuti che provengono da imprese con 250 o più posti di lavoro a tempo pieno, indipendentemente dalla loro composizione.

Nota

In merito al **capoverso 1**: Dal 1° gennaio 2019 i rifiuti di composizione analoga di imprese con 250 o più posti di lavoro a tempo pieno non sono più considerati «rifiuti urbani» (art. 3 lett. a e b in combinato disposto con l'art. 49 cpv. 1 OPSR). A seguito di questa liberalizzazione parziale, le imprese devono smaltire tali rifiuti a proprie spese (art. 31c e art. 32 LPAmb). Per ulteriori spiegazioni sulla definizione di rifiuti urbani, anche nel contesto delle amministrazioni pubbliche, si rimanda al capitolo 3.1 dell'aiuto all'esecuzione.

Art. 5 Compiti del Comune

¹ Il Comune provvede affinché i rifiuti urbani siano raccolti, ritirati e riciclati oppure trattati in impianti pubblici in modo professionale ed ecologico.

² Il Comune predispone un servizio regolare di ritiro dei rifiuti solidi urbani.

³ Il Comune provvede affinché le frazioni riciclabili contenute nei rifiuti urbani, quali vetro, carta, cartone, metallo, rifiuti vegetali, tessili come pure oli esausti delle economie domestiche, siano per quanto possibile raccolte separatamente e riciclate.

⁴ Il Comune può predisporre servizi di ritiro o punti di raccolta per altri tipi di rifiuti.

⁵ Il Comune colloca adeguati cestini per i rifiuti nei luoghi pubblici molto frequentati e li svuota regolarmente.

Note

In merito al **capoverso 1**: per quanto concerne i rifiuti speciali che provengono dalle imprese, l'ente pubblico è tenuto soltanto allo smaltimento di piccole quantità (massimo 20 kg per fornitura) di rifiuti speciali non legati al particolare tipo di attività che provengono da imprese con meno di 10 posti di lavoro a tempo pieno (art. 13 cpv. 2 lett. b OPSR). Per ulteriori informazioni si rimanda al capitolo 3.1.2 dell'aiuto all'esecuzione.

In merito ai **capoversi 3 e 4**: l'articolo 13 capoverso 3 OPSR contiene i requisiti dello smaltimento dei rifiuti urbani. Tutte le frazioni riciclabili contenute nei rifiuti urbani devono, per quanto possibile e opportuno, essere raccolte separatamente e riciclate. La specifica menzione dei rifiuti vegetali (scarti vegetali) costituisce un'innovazione dell'OPSR. Per ulteriori informazioni si rimanda al capitolo 2 dell'aiuto all'esecuzione. La disposizione in questione permette ai Comuni la raccolta di altri rifiuti, ad esempio rifiuti di plastica o cartoni per bevande. Infatti, l'elenco delle categorie di rifiuti dell'articolo 13 capoverso 1 OPSR non è esaustivo e può comprendere anche altre sostanze e materiali, se la raccolta e il riciclaggio sono possibili e opportuni.

Art. 6 Doveri dei detentori di rifiuti

- ¹ I rifiuti urbani devono essere consegnati nell'ambito delle raccolte o nei punti di raccolta previsti conformemente alle prescrizioni del Comune.
- ² Se un'impresa con meno di 250 posti di lavoro a tempo pieno produce rifiuti urbani raccolti separatamente in quantità nettamente maggiore rispetto alle economie domestiche, [l'organo comunale competente] può trasferire, per questi rifiuti, l'obbligo dello smaltimento ai detentori. Al contrario, le imprese con meno di 250 posti di lavoro a tempo pieno possono provvedere esse stesse allo smaltimento di tali rifiuti o affidarlo a terzi, a condizione di informare in precedenza il Comune.
- ³ Per quanto possibile e opportuno, i rifiuti industriali o aziendali devono essere raccolti separatamente e riciclati. Lo smaltimento di tali rifiuti è a carico del detentore. Essi possono essere consegnati al servizio pubblico di ritiro o nei punti di raccolta solo con il consenso [dell'organo comunale competente].
- ⁴ I punti di raccolta dei rifiuti raccolti separatamente possono essere utilizzati soltanto negli orari indicati ed esclusivamente per smaltire tali rifiuti negli appositi contenitori.
- ⁵ I cestini pubblici servono alla raccolta di rifiuti di piccole dimensioni. Essi non possono essere utilizzati per smaltire i sacchi per i rifiuti oppure quantità maggiori di rifiuti.
- ⁶ È vietato bruciare rifiuti all'aperto, in stufe, camini o simili. Negli impianti di

riscaldamento dotati di una potenza termica fino a 40 KW, in particolare nei camini, nelle stufe in maiolica o nei riscaldamenti a legna, può essere incenerita soltanto legna allo stato naturale o non trattata.

⁷ I rifiuti naturali provenienti da boschi, campi, giardini e orti possono essere bruciati al di fuori degli impianti soltanto se sono secchi al punto tale da produrre poco fumo.

⁸ È vietato depositare o esporre rifiuti all'aperto, su fondi pubblici o privati.

⁹ È vietato immettere rifiuti nelle canalizzazioni.

¹⁰ I rifiuti speciali che provengono dalle economie domestiche devono essere conferiti nei negozi, a un punto ufficiale di raccolta per rifiuti speciali, mobile o fisso, o a un'azienda che dispone di un'autorizzazione a ricevere rifiuti speciali.

Note

Capoverso 1: obbliga i detentori a consegnare i propri rifiuti nei punti di raccolta o nell'ambito del servizio di ritiro del Comune (art. 31b cpv. 3 LPAmb).

Capoverso 2: disciplina la gestione dei rifiuti comparabili a quelli delle economie domestiche prodotti nelle imprese e raccolti separatamente, le cui proporzioni quantitative sono diverse rispetto ai rifiuti analoghi delle economie domestiche e che pertanto non possono essere considerati rifiuti urbani. Per ulteriori informazioni si rimanda al capitolo 3.1 dell'aiuto all'esecuzione.

Capoverso 4: costituisce la base giuridica per l'attuazione di un normale utilizzo dei punti di raccolta separata.

Capoverso 5: vieta l'uso dei contenitori pubblici per lo smaltimento dei rifiuti urbani generici e ne garantisce lo scopo.

Capoverso 6: l'OIAI precisa nell'allegato 3 n. 521 e nell'allegato 5 n. 31 capoverso 1 lettere a, b e d i rifiuti di legname allo stato naturale e non trattati ammessi all'incenerimento.

Capoverso 9: sancisce il divieto di smaltire rifiuti attraverso le acque di scarico (art. 10 lett. a OPAC).

Capoverso 10: disciplina la gestione dei rifiuti speciali, integrando le disposizioni della LPAmb, dell'OTRif, dell'ORRPChim e della legge cantonale sui rifiuti.

3. Finanziamento

Art. 12 Finanziamento speciale

¹ Il Comune tiene una contabilità analitica separata per tutte le spese e i ricavi nel settore dello smaltimento dei rifiuti.

Art. 13 Copertura dei costi ed equivalenza

¹ Le tasse sono calcolate in modo da coprire i costi complessivi dello smaltimento dei rifiuti urbani, inclusi i costi per la costruzione, l'esercizio, la manutenzione, la remunerazione e l'ammortamento degli impianti per i rifiuti nonché i tributi cantonali.

² L'ammontare delle singole tasse deve tenere conto degli oneri così compensati e promuovere la prevenzione o la riduzione dei rifiuti nonché un riciclaggio rispettoso dell'ambiente.

Art. 14 Tasse

¹ I costi dello smaltimento dei rifiuti urbani sono attribuiti a chi li ha causati o ai detentori mediante tasse a copertura dei costi e conformi al principio di causalità.

² Le tasse sono composte da:

- a. tassa base
- b. tasse sul quantitativo

³ Il calcolo della tassa base avviene [per economia domestica o per impresa]. La tassa base deve essere corrisposta anche da chi non usufruisce dei servizi comunali nel settore dei rifiuti. Il Comune può adeguare la tassa base per un'economia domestica o un'impresa se siffatta economia domestica o impresa non usufruisce dei servizi di smaltimento del Comune o se ne usufruisce in misura molto ridotta. Le condizioni per la riduzione delle tasse sono stabilite nell'ordinanza sui rifiuti.

⁴ Le tasse sul quantitativo sono riscosse in base al peso o al volume per i seguenti tipi di rifiuti: [rifiuti solidi urbani], [rifiuti ingombranti], [rifiuti vegetali / rifiuti biogeni], [altre frazioni].

Note

In merito al **capoverso 3**: quanto al regime della tassa base, i Comuni dispongono di un grande margine di discrezionalità. Per i diversi criteri di calcolo si rimanda al capitolo 5.2.3 dell'aiuto all'esecuzione. Il concetto di impresa secondo l'articolo 3 lettera b OPSR non si applica alle amministrazioni pubbliche (cfr. cap. 3.1.2).

In merito ai **capoversi 3 e 4**: si raccomanda la riscossione di una tassa base unica per economia domestica e di una tassa base unica per impresa soltanto se il modello di tassazione prevede oltre alla tassa sui rifiuti

solidi urbani anche tasse sul quantitativo per i rifiuti vegetali (cfr. cap. 5.3). Se i costi dello smaltimento dei rifiuti vegetali sono coperti esclusivamente con tasse base, la quantità di rifiuti vegetali prodotta non incide sull'ammontare della tassa. Generalmente nelle case unifamiliari vengono però prodotti molti più rifiuti vegetali che negli appartamenti. Pertanto, almeno per le economie domestiche, occorrerebbe una graduazione della tassa base per tipologia di immobile (ad es. casa unifamiliare/appartamento, giardino sì/no) (cfr. cap. 5.3).

Art. 15 Obbligo di pagamento della tassa

- ¹ È soggetto all'obbligo del pagamento della tassa base chi, al momento della fatturazione, è il legittimo proprietario dell'immobile.
- ² È soggetto all'obbligo del pagamento delle tasse sul quantitativo il detentore di rifiuti.
- ³ È soggetto all'obbligo del pagamento della tassa proporzionata al peso e della tassa di svuotamento chi, al momento della fatturazione, è legittimo proprietario del contenitore.
- ⁴ In caso di più utenti (economie domestiche, aziende) del contenitore, la tassa ai detentori dei rifiuti va stabilita tecnicamente o organizzativamente in modo tale che esista una relazione con la quantità effettivamente prodotta.

Art. 16 Definizione delle tasse

- ¹ [L'autorità comunale competente] fissa l'ammontare esatto delle singole tasse nonché i criteri per la loro definizione nell'ordinanza per la gestione dei rifiuti.
- ² Essa adegua periodicamente tutte le tasse in base al preventivo di spesa. Eccedenze o disavanzi degli anni precedenti sono presi in considerazione.
- ³ Essa rende pubblici i criteri e le cifre determinanti per l'ammontare e la modalità delle tasse.

Note

In merito al **capoverso 2**: il preventivo è la base per la determinazione del fabbisogno in termini di tasse.

In merito al **capoverso 3**: esso sancisce il principio della trasparenza secondo l'articolo 32a capoverso 4 LPAmb.

Allegato 2: Raccomandazioni per la definizione della tassa sui rifiuti ingombranti e della tassa sugli scarti vegetali

Tassa sui rifiuti ingombranti

I rifiuti ingombranti sono rifiuti urbani combustibili, che a causa della loro dimensione e forma (ingombro) non possono essere smaltiti secondo le abituali modalità (ad es. sacco per i rifiuti). Presentano esigenze particolari specialmente in relazione alle fasi di raccolta e trasporto. Dopo la fornitura all'IIRU, tali rifiuti vengono frantumati e conferiti insieme agli altri rifiuti nel bunker dell'impianto.

L'organizzazione dello smaltimento dei rifiuti ingombranti varia da Comune a Comune. Spesso i rifiuti ingombranti vengono ritirati dal servizio di raccolta comunale (raccolta porta a porta) e solitamente i rifiuti ingombranti di piccole dimensioni possono essere esposti insieme al sacco per i rifiuti. Altrettanto diffusa è la consegna dei rifiuti ingombranti presso il centro di smaltimento del Comune (raccolta a consegna). Vi sono Comuni che praticano entrambi i tipi di raccolta.

Si raccomanda di finanziare i costi dello smaltimento dei rifiuti ingombranti mediante tasse sul quantitativo. La tassa sui rifiuti ingombranti può essere riscossa in base al peso, al volume o al tipo di oggetto. All'atto pratico, l'ammontare della tassa è spesso indicato nel calendario della raccolta dei rifiuti con esempi (ad es. ammontare della tassa per materasso). Per le raccolte porta a porta è preferibile l'impiego di contrassegni della tassa sui rifiuti («vignette») mentre per le raccolte a consegna il pagamento sul posto. Si sconsiglia di utilizzare i proventi della tassa base per finanziare raccolte periodiche di rifiuti ingombranti destinati allo smaltimento. L'esperienza insegna che spesso la popolazione abusa di tali iniziative per liberarsi gratuitamente dei rifiuti ingombranti e di altri rifiuti domestici.

Tassa sugli scarti vegetali

I rifiuti vegetali (scarti vegetali) sono rifiuti urbani composti da cascami vegetali di casa e giardini. Rientrano tra questi rifiuti ad esempio gli scarti della potatura di alberi e cespugli o del taglio dell'erba nonché gli scarti di frutta e verdura. I rifiuti vegetali fanno parte della categoria dei rifiuti biogeni, che

comprende tutti i rifiuti di origine vegetale, animale o microbica. Pertanto i rifiuti biogeni includono anche i rifiuti alimentari quali resti alimentari, compreso lo spreco alimentare (ad es. carne, pasta ecc.).

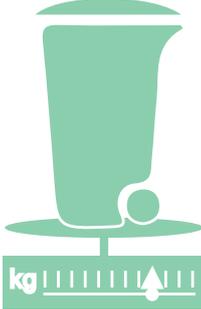
Le raccolte comunali di rifiuti vegetali e di rifiuti biogeni sono organizzate in modo diverso a seconda del riciclaggio previsto. Infatti, gli impianti di compostaggio sono destinati esclusivamente al conferimento dei rifiuti vegetali (con o senza scarti di frutta e di verdura), mentre gli impianti di fermentazione sono adibiti anche al riciclaggio dei resti alimentari.

Per la copertura dei costi dello smaltimento si raccomanda la riscossione di una tassa sul quantitativo (cfr. cap. 5.3). Nel presente aiuto all'esecuzione questa tassa sul quantitativo è detta tassa sugli scarti vegetali. La struttura dell'offerta dei servizi di smaltimento (ad es. tipo di rifiuti raccolti, raccolta a consegna o raccolta porta a porta, scelta dei contenitori e frequenza dello svuotamento) e della tassa sul quantitativo (ad es. scelta dei criteri di calcolo, in base al peso o al volume; determinazione dell'ammontare della tassa) deve essere adattata alle peculiarità locali. La tabella 4 mostra un quadro generale dei sistemi di smaltimento più efficaci impiegati nella pratica per la raccolta porta a porta dei rifiuti vegetali (scarti vegetali). Le tasse per il conferimento dei rifiuti vegetali presso il centro di smaltimento (raccolta a consegna) possono essere fissate come nel caso della raccolta porta a porta in base al peso o al volume.

L'introduzione di una tassa sugli scarti vegetali può comportare una riduzione (temporanea) della quantità dei rifiuti raccolti. Per non mettere a repentaglio l'effetto incentivante auspicato (cfr. cap. 5.1), occorre fissare la tassa sugli scarti vegetali a un livello più basso di quella sui rifiuti solidi urbani. In questo caso, una determinata quota dei costi dello smaltimento dei rifiuti vegetali può essere coperta anche mediante la tassa base. Inoltre, la raccolta degli scarti vegetali deve essere concepita per quanto possibile in modo da limitare l'incentivo a smaltire i rifiuti illegalmente, così da evitare, ad esempio, l'immissione incontrollata di specie vegetali invasive o la loro diffusione incontrollata.

In generale, andrebbero fissate regole chiare per l'esposizione degli scarti vegetali. Nella prassi, i cassonetti standard si sono dimostrati ampiamente validi. Sono omologati secondo norme standardizzate (norma CE) e adempiono ai requisiti di sicurezza della Suva.

Tabella 4
Sistemi efficaci di smaltimento dei rifiuti vegetali (scarti vegetali)

	Tassa con contrassegno annuale (finanziamento anticipato)		Tassa in base al peso (contro fattura)		Tassa in base al volume (finanziamento anticipato)	
Sistema						
Metodo	<ul style="list-style-type: none"> • Contrassegno forfettario sul contenitore per un numero qualsiasi di svuotamenti • Tassa dipendente dal volume del contenitore 		<ul style="list-style-type: none"> • Pesatura della quantità di rifiuti al momento dello svuotamento del contenitore • Rilevamento del peso e del detentore mediante chip sul contenitore 		<ul style="list-style-type: none"> • Contrassegno dipendente dal volume per svuotamento del contenitore o per fascina 	
Vantaggi / Svantaggi	+	-	+	-	+	-
	<ul style="list-style-type: none"> • Facilità d'uso per gli utenti • Sicurezza e igiene durante le operazioni di carico sul veicolo di raccolta • Prevenzione delle emissioni di odori grazie a regolari svuotamenti • Semplicità del sistema di riscossione della tassa e degli adempimenti amministrativi 	<ul style="list-style-type: none"> • Raccolta soltanto con contenitori normati oppure in combinazione con una tassa in base al volume • Volume del contenitore quale unico criterio che esprime la dipendenza dalla quantità 	<ul style="list-style-type: none"> • Facilità d'uso per gli utenti • Sicurezza e igiene durante le operazioni di carico sul veicolo di raccolta • Rilevamento preciso della quantità attraverso la pesatura 	<ul style="list-style-type: none"> • Adempimenti amministrativi complessi e riscossione delle tasse con diffide e mutazioni 	<ul style="list-style-type: none"> • Facilità d'uso per gli utenti • Semplicità del sistema di riscossione della tassa e degli adempimenti amministrativi • Rilevamento della quantità in base al volume 	<ul style="list-style-type: none"> • Complessità delle operazioni di carico delle fascine sul veicolo di raccolta • Necessità di doversi munire dell'apposito contrassegno • Emissioni di odori connesse ai lunghi intervalli di tempo fino all'esposizione dei contenitori

Allegato 3: Foglio della contabilità di esercizio e set di indicatori

Il modello di foglio della contabilità di esercizio è un ausilio e un presupposto per determinare gli indicatori standard finanziari e quelli riferiti a prestazioni (set di indicatori). Il set di indicatori corredato di valori ipotetici per un Comune tipo di 5000 abitanti è riportato alla fine dell'allegato.

Il modello di foglio della contabilità di esercizio, incluso il set di indicatori, può essere scaricato come file Excel dalla pagina Internet dell'Ufficio federale dell'ambiente: www.bafu.admin.ch/finanziamento-rifiutiurbani

Struttura formale del foglio della contabilità di esercizio

Il foglio della contabilità di esercizio si basa generalmente su una contabilizzazione su tre livelli che comprende i tipi di costi, i centri di costo e le unità di costo. Per quanto concerne i tipi di costi, si tratta di spese e ricavi ripresi dalla contabilità finanziaria. I centri di costo corrispondono alle diverse frazioni di rifiuti che il Comune provvede a smaltire. Tutti i costi attribuibili direttamente ed esclusivamente a un centro di costo (ad es. rifiuti solidi urbani, rifiuti vegetali, carta ecc.) devono essere registrati separatamente. I costi non direttamente ed esclusivamente attribuibili a una frazione di rifiuti devono essere assegnati ai cosiddetti centri di costo ausiliari (ad es. costi di gestione o costi della manutenzione dei punti di raccolta). Grazie alle unità di costo (ad es. tasse sui rifiuti solidi urbani o tasse base), i diversi ricavi delle tasse possono essere attribuiti ai costi che devono essere coperti (ad es. rifiuti solidi urbani). In questo modo è possibile verificare, ad esempio, se i proventi delle tasse sui rifiuti solidi urbani coprono i costi di smaltimento di questo tipo di rifiuti.

Note esplicative sul modello di foglio della contabilità di esercizio

Nel modello di foglio della contabilità di esercizio occorre riportare i dati necessari ricavati dalla contabilità finanziaria e dalla statistica della quantità dei rifiuti di un Comune o di un consorzio intercomunale. Per ogni frazione di rifiuti occorre registrare separatamente i costi della logistica (raccolta e trasporto) e della valorizzazione. La valorizzazione comprende i costi del trattamento dei rifiuti (ad es. incenerimento, fermentazione), nonché eventuali proventi della vendita di materiali riutilizzabili ed eventuali indennità della tassa di smaltimento anticipata (TSA) o dei contributi di riciclaggio anticipati (CRA). I costi che non possono essere assegnati a nessuna frazione di rifiuti sono attribuiti in generale ai costi di gestione o ai costi di manutenzione dei punti di raccolta. Occorre inoltre registrare le prestazioni che possono essere

attribuite a una frazione di rifiuti (ad es. quantità di rifiuti raccolta, numero delle raccolte porta a porta, numero dei punti di raccolta decentrali).

Set di indicatori

Gli indicatori finanziari del set standard comprendono sostanzialmente le specifiche grandezze di costo fr./t e fr./ab. per frazione di rifiuti. Gli indicatori riferiti a prestazioni sono in relazione all'offerta di prestazioni, alla sua efficienza e al suo raggiungimento degli obiettivi. Comprendono tra l'altro l'offerta di raccolte, la quantità raccolta per tipo di frazione di rifiuti all'anno e per abitante all'anno, il numero di abitanti per punto di raccolta e il numero di raccolte all'anno e per frazione di rifiuti. Il set di indicatori è incentrato sulle frazioni di rifiuti della gestione comunale dei rifiuti rilevanti sotto il profilo delle quantità e dei costi (ad es. rifiuti solidi urbani, rifiuti vegetali, carta, vetro ecc.). È stato concepito volutamente in questo modo per consentire, in linea di principio, a ciascun Comune svizzero di rilevare in modo più agevole gli indicatori definiti. Pertanto, nel modello di foglio della contabilità di esercizio devono essere indicati solo i costi delle frazioni di rifiuti rilevanti per logistica e valorizzazione. I costi dello smaltimento delle restanti frazioni di rifiuti (ad es. tessili, oli esausti, pile, bottiglie in PET per bevande ecc.) sono raggruppati sotto il centro di costo «Altri rifiuti urbani» e non figurano quindi singolarmente.

Strumenti utili

Il modello di foglio della contabilità di esercizio e il set di indicatori che ne risulta sono strumenti efficienti e di facile utilizzo che aiutano i Comuni e i consorzi di smaltimento dei rifiuti a rispondere a tre domande fondamentali che sorgono nel contesto della gestione comunale dei rifiuti.

1. Come è la situazione della gestione dei rifiuti nel nostro Comune e in che direzione evolve?

Punto della situazione, obiettivi, pianificazione delle misure, raggiungimento degli obiettivi e sviluppo della gestione dei rifiuti all'interno del Comune o del consorzio intercomunale, calcolo delle tasse e pianificazione del budget, autovalutazione su un orizzonte temporale.

2. I costi dello smaltimento dei rifiuti sono ottimizzati?

Base decisionale per l'autorità e l'amministrazione per ottimizzare l'efficienza dei costi della gestione comunale dei rifiuti.

3. Com'è la situazione della gestione dei rifiuti nel nostro Comune rispetto agli altri Comuni?

Comparabilità dei costi e delle prestazioni con quelli della gestione dei rifiuti in altri Comuni o consorzi intercomunali dello stesso tipo.

Comparabilità degli indicatori

Per effettuare comparazioni con altri Comuni, si utilizzano principalmente i valori «per abitante» o «per tonnellata». Tuttavia, occorre tenere presente che il raffronto va sempre effettuato con tipi analoghi di Comuni (ad es. Comuni a carattere urbano, Comuni turistici, Comuni rurali) così da aumentare l'attendibilità dei dati e la comparabilità degli indicatori. A tale scopo si richiede di indicare nel modello di foglio della contabilità di esercizio il tipo di Comune secondo la classificazione in nove tipi di Comune elaborata dall'Ufficio federale di statistica (UST). La ripartizione di tutti i Comuni svizzeri per tipologia di Comune è pubblicata sul sito Internet dell'UST.⁷⁴ Infine, occorre tenere presente che in alcuni Comuni la quota di rifiuti dell'artigianato, dell'industria e del settore terziario rilevata nel quadro della raccolta pubblica può variare notevolmente e che la quantità di rifiuti è anche influenzata in modo considerevole dal numero di posti di lavoro o di turisti.

⁷⁴ Il link alle informazioni dell'UST è pubblicato sul sito Internet dell'UFAM (www.bafu.admin.ch/finanziamento-rifiutiurbani) dove è anche disponibile il modello di foglio della contabilità di esercizio.

Indicatori Contabilità del Comune MPCA2 20_x Comune modello

Indicatori finanziari

Indicatore	fr./t	fr./ab.
1 Rifiuti solidi urbani di economie domestiche e artigianato (incl. rifiuti ingombranti di piccole dimensioni)		
1.1 Costi complessivi	241	40
1.2 Logistica (raccolta/trasporto)	96	16
1.3 Valorizzazione (trattamento)	145	24
2 Rifiuti raccolti separatamente		
2.1 Costi complessivi (se non rilevati nel dettaglio)	113	28
2.2 Scarti vegetali (rifiuti biogeni)		
2.2.1 Costi complessivi	236	21
2.2.2 Logistica (raccolta/trasporto)	112	10
2.2.3 Valorizzazione (trattamento)	124	11
2.2.4 Ricavi	0	0
2.3 Carta		
2.3.1 Costi complessivi	-21	-2
2.3.2 Logistica (raccolta/trasporto)	79	6
2.3.3 Valorizzazione	0	0
2.3.4 Ricavi (contratto quadro/prezzo di mercato)	100	8
2.4 Cartone		
2.4.1 Costi complessivi	141	3
2.4.2 Logistica (raccolta/trasporto)	191	4
2.4.3 Valorizzazione	0	0
2.4.4 Ricavi (prezzo di mercato)	50	1
2.5 Vetro		
2.5.1 Costi complessivi	-28	-1
2.5.2 Logistica (raccolta/trasporto)	63	2
2.5.3 Valorizzazione	0	0
2.5.4 Ricavi (TSA, ricavi dei materiali)	91	3
2.6 Alluminio / latta d'acciaio		
2.6.1 Costi complessivi	264	1
2.6.2 Logistica (raccolta/trasporto)	364	1
2.6.3 Valorizzazione	0	0
2.6.4 Ricavi (CRA, ricavi dei materiali)	100	0
2.7 Metalli		
2.7.1 Costi complessivi	277	1
2.7.2 Logistica (raccolta/trasporto)	332	1
2.7.3 Valorizzazione	0	0
2.7.4 Ricavi (prezzo di mercato)	55	0
2.8 Apparecchi elettrici ed elettronici		
2.8.1 Costi complessivi	20	0
2.8.2 Logistica (raccolta/trasporto)	207	2
2.8.3 Valorizzazione	0	0
2.8.4 Ricavi (CRA, ricavi dei materiali)	187	2
2.9 Altri rifiuti urbani		
2.9.1 Costi complessivi	420	4
3 Punto/i di raccolta		26
4 Amministrazione / autorità (costi generali)		9
5 Totale proventi		
5.1 Proventi delle tasse sui rifiuti solidi urbani/ingombranti (tasse sul sacco e sui contenitori)		48
5.2 Proventi della tassa sugli scarti vegetali		20
5.3 Proventi delle tasse base		35
5.4 Proventi delle imposte		0
6 Grado di copertura dei costi		101%

Indicatori riferiti a prestazioni

Indicatore	Grandezza	
1 Comune		
1.1 Tipo di Comune secondo UST		xx
1.2 Numero di abitanti		5'000
2 Quantità raccolte	t/anno	kg/ab.
2.0 Totale	2'051	410
2.1 Rifiuti solidi urbani (incl. rifiuti ingombranti di piccole dimensioni)	830	166
2.2 Scarti vegetali (rifiuti biogeni)	445	89
2.3 Carta	380	76
2.4 Cartone	110	22
2.5 Vetro	158	32
2.6 Alluminio / latta d'acciaio	11	2
2.7 Metalli	22	4
2.8 Apparecchi elettrici ed elettronici	45	9
2.9 Altri rifiuti urbani (solo la somma)	50	10
3 Raccolta di altri rifiuti urbani (sì/no)		
3.1 Rifiuti speciali (ad es. oli esausti)		Sì
3.2 Rifiuti minerali (scarti di costruzioni)		Sì
3.3 Rifiuti ingombranti di grandi dimensioni		Sì
3.4 Tessili		Sì
3.5 Bottiglie in PET per bevande		Sì
3.6 Pile		Sì
3.7 Altre materie plastiche		No
3.8 PSE (polistirolo)		No
4 Punti di raccolta non controllati (raccolte a consegna)	N. P. racc.	Ab./P. racc.
4.1 Numero punti di raccolta rifiuti solidi urbani (incl. rifiuti ingombranti di piccole dimensioni)	0	
4.2 Numero punti di raccolta scarti vegetali (rifiuti biogeni)	0	
4.3 Numero punti di raccolta carta	1	5'000
4.4 Numero punti di raccolta cartone	1	5'000
4.5 Numero punti di raccolta vetro	2	2'500
4.6 Numero punti di raccolta alluminio / latta d'acciaio	2	2'500
4.7 Numero punti di raccolta metalli	1	5'000
4.8 Numero punti di raccolta apparecchi elettrici ed elettronici	0	
5 Raccolte porta a porta	Numero giri di raccolta per economia domestica e anno	
5.1 Rifiuti solidi urbani (incl. rifiuti ingombranti di piccole dimensioni)		52
5.2 Scarti vegetali (rifiuti biogeni)		26
5.3 Carta		6
5.4 Cartone		6
5.5 Vetro		0
5.6 Alluminio / latta d'acciaio		0
5.7 Metalli		2
5.8 Apparecchi elettrici ed elettronici		0
6 Punti di raccolta controllati (raccolte a consegna)	N. P. racc.	Ab./P. racc.
6.1 Numero dei punti di raccolta	1	5'000
6.2 Orari di apertura ore/mese	24	
7 Servizio di raccolta proprio		No

Allegato 4: Elenco e sintesi delle decisioni del Tribunale federale in materia di gestione dei rifiuti urbani

Città di Berna (DTF 138 II 111, 21 febbraio 2012):

I rifiuti gettati nei luoghi pubblici oppure nei cestini pubblici sono rifiuti urbani ai sensi dell'articolo 32a LPAmb; il loro smaltimento deve essere finanziato secondo il principio «chi inquina paga» anche se il detentore non è identificabile. È corretto finanziare i costi dello smaltimento dei rifiuti gettati nei luoghi pubblici oppure nei cestini pubblici mediante una contabilità della gestione dei rifiuti separata e addossarli a chi li ha causati.

Stando alla giurisprudenza, nell'ambito della riscossione delle tasse sui rifiuti secondo l'articolo 32a LPAmb, i Cantoni e i Comuni dispongono di un margine di manovra molto ampio. La legge non prescrive che le tasse per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani siano esclusivamente proporzionali alla quantità di rifiuti effettivamente prodotta; tra le tasse di utilizzazione e la portata del ricorso alle infrastrutture di smaltimento vi deve però essere un certo rapporto, che ammette schematizzazioni. La tassa deve avere necessariamente un nesso con la quantità di rifiuti; un sistema che prevede esclusivamente tasse indipendenti dalla quantità non è ammesso perché non produce alcun effetto incentivante. Sono ammesse invece le combinazioni di tasse individuali dipendenti dalla quantità e tasse base fisse oppure diverse tasse dipendenti dalla quantità. In particolare, oltre a una tassa dipendente dalla quantità può essere riscossa una tassa base indipendente dalla quantità (tassa per la messa a disposizione dell'infrastruttura) per finanziare specialmente il mantenimento dell'infrastruttura (organizzazione del ritiro e del trasporto nonché del riciclaggio dei rifiuti). Poiché la tassa base serve a coprire i costi fissi che insorgono indipendentemente dalla quantità dei rifiuti, calcolare il suo ammontare con un certo schematismo, ad esempio per appartamento, non è un approccio contrario al principio di causalità. È ammesso anche il calcolo in base alla superficie utile, alla cubatura o al numero di locali d'abitazione. Per quanto concerne le tasse dipendenti dalla quantità, di norma è ritenuto soggetto al pagamento dei costi chi consegna i rifiuti al sistema di smaltimento. Tuttavia, la tassa base può essere addebitata al proprietario dell'immobile, anche se non è direttamente colui che causa i rifiuti, visto che può rivalersi sul conduttore che, di fatto, è colui il quale consegna direttamente i rifiuti nel circuito di smaltimento.

Tuttavia, è contrario al diritto federale ritenere in generale i proprietari di immobili responsabili del littering e finanziare lo smaltimento di tali rifiuti mediante la tassa di base dovuta da tutti i proprietari di immobili. Tuttavia, i costi così generati possono essere proporzionalmente posti a carico delle imprese (ad es. take-away ed esercizi simili come pure altri impianti o organizzazioni di eventi, che contribuiscono alla considerevole quantità di rifiuti che devono essere rimossi dal suolo pubblico), in base a criteri oggettivamente fondati, per mezzo di una tassa causale, quando può essere stabilito in maniera plausibile che dette imprese hanno una responsabilità particolare per quanto concerne l'abbandono dei rifiuti sul suolo pubblico. Per motivi di uguaglianza giuridica, anche l'ente pubblico in quanto proprietario delle strade e delle piazze pubbliche deve essere considerato responsabile se su tali superfici vengono smaltiti (legalmente o illegalmente) dei rifiuti urbani. I responsabili diretti sono in questo caso coloro i quali gettano i rifiuti, ma che praticamente non possono essere chiamati individualmente a sostenerne i costi. Dal momento che mette a disposizione cestini pubblici o non adotta misure preventive o repressive adeguate per impedire lo smaltimento illecito dei rifiuti, l'ente pubblico deve essere considerato responsabile secondario e di conseguenza deve partecipare ai costi dello smaltimento. Nella misura in cui deve essere considerato responsabile dei rifiuti prodotti sui suoi terreni, l'ente pubblico deve finanziare i costi che ne risultano tramite il gettito fiscale generale, non nella sua veste di potere pubblico, ma di proprietario del suolo.

Romanel-sur-Lausanne (DTF 137 I 257, 4 luglio 2011):

Il principio di causalità («chi inquina paga») di cui all'articolo 32a LPAmb esclude che lo smaltimento dei rifiuti urbani venga finanziato tramite le imposte ed esige che lo sia mediante delle tasse causali incitatrici. I Comuni e i Cantoni possono escludere questo tipo di finanziamento quando sono in grado di dimostrare concretamente che la stretta applicazione del principio di causalità avrebbe quale risultato di compromettere lo smaltimento dei rifiuti urbani conformemente ai principi della protezione dell'ambiente.

Il regolamento comunale contestato prevede che le tasse sui rifiuti coprano almeno il 70 per cento delle spese totali del Comune per lo smaltimento dei rifiuti. Questa disposizione non è però contraria a priori all'articolo 32a LPAmb (sebbene in questo caso il 30% dei costi sia finanziato con le risorse fiscali). Ne è motivo il fatto che i costi complessivi dei rifiuti del Comune comprendono sia quelli dello smaltimento dei rifiuti urbani sia quelli dei rifiuti provenienti dalla manutenzione delle strade e dagli impianti pubblici di depurazione delle acque di scarico e che il finanziamento di queste due ultime categorie di rifiuti mediante l'impiego di risorse fiscali è ammesso. Un finanziamento del 30 per cento mediante le risorse fiscali rappresenta però nel caso di conti misti il limite superiore, che non dovrebbe essere oltrepassato se non vi sono validi motivi. Inoltre, una deroga al disposto delle tasse conformi al principio di causalità di cui all'articolo 32a capoverso 2 LPAmb può sussistere quando

lo smaltimento ecologico dei rifiuti urbani risulta pregiudicato da tasse a copertura dei costi e conformi al principio di causalità. Tuttavia, l'ente pubblico deve motivare e giustificare la scelta di avvalersi di questa deroga prevista.

L'articolo 32a LPAmb lascia ampia libertà all'ente pubblico nella fissazione dell'ammontare delle tasse. L'ampia libertà finisce dove iniziano i limiti posti dalla legge. Un limite è dato dall'articolo 32a LPAmb, secondo il quale l'ammontare della tassa deve essere fissato in funzione del «tipo e della quantità dei rifiuti consegnati». Non è corretto affermare che la tassa «può» essere fissata dal legislatore cantonale come tassa causale incitatrice conformemente all'articolo 32a LPAmb. In realtà, secondo il testo e lo scopo dell'articolo 32a LPAmb, la tassa deve essere stabilita in funzione della quantità dei rifiuti e deve avere una funzione incentivante. Un secondo limite deriva indirettamente dall'articolo 32a capoverso 2 LPAmb. La libertà di cui gode l'ente pubblico nella fissazione dell'ammontare delle tasse secondo l'articolo 32a LPAmb non può spingersi fino al punto di creare tasse che pregiudicano uno smaltimento ecologico dei rifiuti urbani. In quest'ottica, si tratta anche di fissare l'ammontare delle tasse di smaltimento in modo tale da evitare il rischio di uno smaltimento selvaggio. È difficile immaginare come una tassa forfettaria per economia domestica possa tenere conto della quantità di rifiuti prodotti e avere un effetto incentivante. Non vi è alcun incentivo a ridurre la quantità di rifiuti. Lo stesso dicasi per le tasse forfettarie per impresa o per abitazione secondaria. Di conseguenza, una tassa forfettaria per economia domestica (non associata a tasse dipendenti dalla quantità) è contraria all'articolo 32a LPAmb e pertanto al diritto federale.

Varen (2P.63/2006, 24 luglio 2006):

Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, l'articolo 32a LPAmb non prescrive che le tasse (periodiche) per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani siano esclusivamente proporzionali alla quantità di rifiuti effettivamente prodotti. Tuttavia deve esservi un certo rapporto tra la tassa e l'entità del ricorso alle infrastrutture di smaltimento; l'ammontare della tassa deve dipendere dalla quantità dei rifiuti, fermo restando che una schematizzazione di questo fattore è ammissibile. Risultano incompatibili con il principio di causalità le regolamentazioni secondo le quali la tassa sui rifiuti solidi urbani è calcolata esclusivamente in modo proporzionale in base al valore assicurativo dell'edificio o al consumo d'acqua, dal momento che in questi casi viene meno un legame sufficientemente stretto con la presunta quantità di rifiuti.

La quantità di uva immagazzinata rappresenta in linea di principio un criterio idoneo per stabilire la quantità di rifiuti prodotti da una cantina. Questo valore lascia direttamente presumere la produzione e, pertanto, almeno indirettamente la quantità di rifiuti di simili aziende. Diversamente da grandezze fisse, quali il valore assicurativo di un edificio e altri fattori forfettari ritenuti dalla dottrina non idonei, il criterio in questione impiegato ai fini della tassazione

prende in considerazione, con la quantità di uva immagazzinata, la materia prima del processo produttivo delle rispettive aziende. Pertanto presenta un legame adeguatamente stretto con la quantità (presunta) di rifiuti prodotti.

Sils i.E. (2P.223/2005, 8 maggio 2006):

I Comuni godono di un ampio margine di discrezionalità in sede di fissazione delle tasse. È ammesso imputare agli utenti una parte dei costi connessi con la messa a disposizione e il mantenimento dell'infrastruttura di smaltimento dei rifiuti mediante una tassa base indipendente dalla quantità (tassa per la messa a disposizione dell'infrastruttura). Il rapporto tra tasse base e tasse dipendenti dalla quantità deve corrispondere all'incirca al rapporto tra costi fissi e costi dipendenti dalla quantità. I costi indipendenti dalla quantità rappresentano generalmente un terzo dei costi complessivi di smaltimento. La direttiva dell'UFAPF (oggi UFAM) raccomanda per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani una quota di tasse dipendenti dalla quantità del 40 – 70 per cento, che corrisponde a una quota delle tasse base fisse del 30 – 60 per cento. Nel caso in questione, le tasse base fisse calcolate su valori effettivi (per immobili sottoutilizzati) ammontano al 100 e all'82,4 per cento, mentre calcolate su valori «normali» al 66 e al 56 per cento. Il Tribunale amministrativo ha giudicato tale situazione inammissibile. Tale decisione è avvalorata dal Tribunale federale.

St. Moritz (2P.266/2003, 5 marzo 2004):

L'articolo 32a LPAmb non prescrive che la tassa sui rifiuti debba essere esclusivamente proporzionale alla quantità di rifiuti effettivamente prodotti. Tra la tassa e l'entità del ricorso al servizio di smaltimento dei rifiuti vi deve però essere un certo rapporto e l'ammontare della tassa deve essere in funzione della quantità di rifiuti. Tasse calcolate esclusivamente in base al valore assicurativo dell'edificio non sono compatibili con l'articolo 32a LPAmb.

L'infrastruttura deve essere mantenuta indipendentemente dall'effettivo utilizzo. Pertanto, una parte dei costi può essere imputata agli utenti mediante una tassa base indipendente dalla quantità. Questa tassa per la messa a disposizione dell'infrastruttura deve tenere conto della quantità di rifiuti che potrebbe produrre l'immobile in questione.

Per quanto concerne il rapporto tra queste tasse base e le tasse dipendenti dalla quantità, per lo smaltimento dei rifiuti urbani viene postulato che esso rispecchi all'incirca il rapporto tra costi fissi e costi proporzionali alla quantità. Secondo Huber-Wälchli, nel caso dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani, i costi indipendenti dalla quantità rappresentano in generale circa un terzo dei costi di smaltimento complessivi. L'UFAPF (oggi UFAM) raccomanda per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani l'applicazione di una tassa sul quantitativo che copra il 40 – 70 per cento dei costi complessivi.

Il regolamento in vigore nel Comune di St. Moritz comporta nella maggior parte dei casi tasse base dello stesso ordine di grandezza delle tasse dipendenti dalla quantità e quindi l'adempimento dell'articolo 32a LPAmb. Tuttavia, nel caso degli immobili di lusso con un elevato valore assicurativo, il regolamento può portare a una situazione insostenibile in cui il proprietario dell'immobile è gravato da tasse base sproporzionate. Queste ultime evidentemente non corrispondono al reale utilizzo possibile e lo assoggettano alla tassa in modo iniquo rispetto ai proprietari di edifici normali con lo stesso potenziale di produzione di rifiuti, ma un valore assicurativo di gran lunga inferiore. Tale situazione è contraria al principio di equivalenza, al principio della parità di trattamento e al divieto di arbitrio. Inoltre, nel caso delle tasse che tengono conto solo molto marginalmente dell'effettivo ricorso ai servizi di smaltimento dei rifiuti viene meno l'effetto incentivante auspicato per le tasse.

Arosa (DTF 129 I 290, 7 giugno 2003):

La regolamentazione del Comune di Arosa, che prevede ai fini dell'eliminazione dei rifiuti urbani il prelievo di una tassa di base dipendente dal valore dell'edificio e di una tassa in funzione del consumo di acqua, contravviene all'articolo 32a LPAmb. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, la tassa sullo smaltimento dei rifiuti solidi urbani non deve assumere necessariamente la forma di tassa sul sacco ed essere dunque esclusivamente proporzionale alla quantità di rifiuti effettivamente prodotti. È anche possibile una combinazione di tasse base fisse (ad es. per remunerare la messa a disposizione dell'infrastruttura di raccolta e di trasporto) e di tasse individuali dipendenti dalla quantità, ammettendo in una certa misura la schematizzazione. Il Tribunale federale ha stabilito che una regolamentazione in cui la tassa sui rifiuti solidi urbani è calcolata esclusivamente in modo proporzionale al valore assicurativo dell'edificio è palesemente contraria al principio di causalità. Il consumo dell'acqua è un criterio ammesso per il calcolo delle tasse periodiche sullo smaltimento delle acque di scarico. Tuttavia è evidente che tra il consumo di acqua e la presunta quantità di rifiuti non vi è un legame sufficientemente stretto. Di conseguenza, il calcolo della tassa variabile sullo smaltimento dei rifiuti solidi urbani basata sul consumo di acqua non risulta compatibile con l'articolo 32a LPAmb.

Reinach (BL) (DTF 125 II 508, 22 giugno 1999):

Conformemente all'articolo 31b capoverso 1 secondo periodo LPAmb, i rifiuti mischiati e non separati per tipo provenienti dall'industria e dall'artigianato, che a causa della loro composizione sono analoghi ai rifiuti che provengono dalle economie domestiche, devono essere smaltiti dai Cantoni, facendo valere il monopolio dello smaltimento. Per i rifiuti che possono essere forniti separati per tipo (ad es. vetro, cartone, carta usata ecc.), l'articolo 12 capoverso 3 OTR prevede che i Cantoni possano trasferire l'obbligo dello smaltimento secondo l'articolo 31b capoverso 1 secondo periodo LPAmb ai detentori. Al contrario, in simili casi, i detentori dei rifiuti possono far valere il diritto di smaltire tali rifiuti sotto la propria responsabilità. In questi casi, in

debita applicazione degli articoli 31*b* capoverso 1 secondo periodo LPAmb e 12 capoverso 3 OTR, i Cantoni devono consentire lo smaltimento da parte di terzi.

Il risultato di questo modo di procedere è che in un'impresa questi rifiuti sono rifiuti misti e pertanto devono essere smaltiti come rifiuti urbani, mentre in un'altra impresa dotata di buon sistema interno di separazione dei rifiuti possono essere smaltiti, sotto la responsabilità propria dell'impresa, come rifiuti separati per tipo se l'impresa lo ritiene opportuno. Quest'ultima situazione deve essere accettata, a maggior ragione perché rispecchia l'idea di fondo della separazione dei rifiuti alla fonte e del riciclaggio dei rifiuti (art. 30 LPAmb).

