



## MUNICIPIO

Lugano, 4 dicembre 2020 trs  
centro inf.: 1000.0  
ris. mun.: 03/12/2020

Onorevoli Signora e Signor  
. Sara Beretta-Piccoli  
. Giovanni Albertini  
Consiglieri Comunali  
**Rispettivi indirizzi**

Oggetto: interrogazione no. 1163 - "Cari rifiuti ..."

Onorevole Signora Beretta-Piccoli,  
Onorevole Signor Albertini,

con riferimento alla Vostra interpellanza no. 4114, trasformata in interrogazione (no. 1162) nel corso della seduta di Consiglio Comunale del 1. dicembre 2020, rispondiamo qui di seguito puntualmente alle domande poste.

1. *È consapevole delle difficoltà attuali incontrate dalla popolazione?*
2. *Non era possibile esonerare dalla tassa coloro che non arrivano ad un minimo di imponibile, sono in AI, assistenza o percepiscono la complementare?*

Nonostante la scrivente Autorità comprenda perfettamente le difficoltà economiche che alcune categorie di persone riscontrano in questo periodo, va puntualizzato che la tassa qui in esame (tassa sui rifiuti) si basa su criteri che sono del tutto indipendenti dalla situazione finanziaria delle persone (fisiche o giuridiche) imposte.

La base legale nell'ambito della quale il Comune può operare è il Regolamento sulla gestione dei rifiuti (e la relativa Ordinanza). Il Comune non può quindi agire in deroga alle prescrizioni in vigore. Si tratta dei notori principi di legalità e della sicurezza del diritto.

Nel caso in esame, non esiste la necessaria base legale per esentare le categorie di persone indicate nell'interrogazione dalla tassa base. In altre parole, il fatto che il Regolamento (e la relativa Ordinanza) non prevedano la possibilità di esentare dalla tassa le persone beneficiarie dell'assistenza/AI o che non arrivano ad un minimo imponibile, fa sì che l'Autorità comunale abbia l'obbligo di emettere tale tassa anche per queste categorie di persone (si tratta dunque di un obbligo).

Per poter prevedere queste agevolazioni, bisognerebbe semmai procedere con una modifica del Regolamento comunale (ed in seguito dell'OM).

Ad ogni modo, non si tratta dell'unico obbligo al quale sottostà l'autorità comunale in materia di rifiuti. Vi sono infatti altri principi che le tasse in ambito di rifiuti devono rispettare (e che la tassa imposta dal Comune di Lugano ossequia, vedasi art. 19 del Regolamento):

- il principio dell'equivalenza, secondo cui l'ammontare della tassa è proporzionale al valore della prestazione fornita dal Comune;
- il principio della trasparenza, secondo cui i cittadini devono poter verificare la composizione delle tasse;
- il principio della copertura dei costi, secondo cui le tasse vanno calcolate in modo da coprire i costi della raccolta e dello smaltimento dei rifiuti urbani, nonché altri oneri della gestione dei rifiuti, e da consentire una remunerazione e un ammortamento adeguati del capitale investito. Deve essere perseguito l'obiettivo di una copertura dei costi del 100%, poiché la contabilità interna permette di calcolare in modo analitico i costi; un grado di copertura inferiore non sarebbe quindi più tollerato. La somma delle tasse prelevate non può essere né inferiore né superiore ai costi complessivi di smaltimento compresi i costi di raccolta, di trasporto, di riciclaggio e del personale impiegato (v. Direttiva Federale UFAFP/BUWAL: Finanziamento conforme al principio della causalità dello smaltimento dei rifiuti urbani, Berna 2004, p. 21).

Come meglio si spiegherà al punto successivo (al quale si rimanda), la tassa deve inoltre rispettare il principio della causalità, e deve tenere conto del tipo e della quantità dei rifiuti prodotti, oltre che avere un effetto incentivante. È poi escluso un finanziamento tramite l'imposta, siccome si esige un finanziamento tramite una tassa causale.

In buona sostanza, anche nel caso in cui si volesse modificare il Regolamento (nel senso di prevedere un'esenzione dalla tassa base per le categorie indicate nell'interpellanza), tale esenzione sarebbe - con tutta verosimiglianza - in contrasto con i principi sopra menzionati.

In primo luogo, verrebbe violato il principio di causalità in quanto il produttore di rifiuti non pagherebbe "la sua parte" per gli stessi. In secondo luogo, verrebbe a cadere l'effetto incentivante che la tassa dovrebbe avere. In terzo luogo, i costi causati da questa categoria di persone - costi che non verrebbero più coperti tramite la tassa base - dovrebbero essere coperti tramite le imposte (e, di conseguenza, sarebbero a carico degli altri cittadini), ciò che è in contrasto con la legge e la giurisprudenza in vigore, nonché con il principio della copertura - totale - dei costi (secondo il quale, come visto, non sarebbe più tollerato un grado di copertura inferiore al 100% per il Comune di Lugano).

Per quanto concerne il particolare caso dell'assistenza sociale, si tiene a precisare quanto segue.

Ai sensi delle norme COSAS, il forfait per il mantenimento fornito ai beneficiari dell'assistenza include le spese per la *"Pulizia, cura dell'appartamento e dell'abbigliamento, compresa la tassa sulla nettezza urbana"* (sottolineatura nostra). Ne deriva che, secondo le norme COSAS, la tassa base sui rifiuti farebbe parte del forfait di mantenimento dell'assistenza sociale.

Per essere vincolanti, è necessario che queste norme siano traslate nella legislazione cantonale. Ogni anno, il Dipartimento della Sanità e della Socialità emana le proprie direttive riguardanti gli importi delle prestazioni assistenziali. Quelle per il 2020 riprendono quasi tutte le voci del forfait indicato dalle norme COSAS, ma non la voce “*Pulizia, cura dell’appartamento e dell’abbigliamento, compresa la tassa sulla nettezza urbana*”. Le direttive del Dipartimento della Sanità e della Socialità indicano tuttavia che “*ulteriori raccomandazioni delle COSAS possono essere assunte dall’Ufficio del sostegno sociale e dell’inserimento come guida alla sua prassi, nella misura in cui sono compatibili con la Las e il RLas vigenti e con la presente direttiva*” (punto 6.).

Si ritiene che, anche se la tassa base sui rifiuti non è indicata espressamente nella lista delle spese coperte con il forfait globale a livello cantonale, e trattandosi comunque di una spesa molto esigua (CHF 50.- all’anno per persona sola e CHF 100.- per economie domestiche di due o più persone), tale tassa può essere coperta tramite il forfait di mantenimento fornito dall’assistenza sociale stessa.

Il beneficiario dell’assistenza deve - in sostanza - gestire il suo budget con responsabilità, tenendo in considerazione tutte le fatture da pagare, ivi inclusa quella relativa alla tassa sui rifiuti, e risparmiare di conseguenza. Notasi, del resto, che significherebbe un risparmio di circa CHF 4.- al mese a persona, ciò che può senz’altro rientrare nel forfait di mantenimento.

Spetterà semmai al beneficiario dell’assistenza, nel caso in cui si dovesse trovare nella situazione di non poter far fronte alla spesa di CHF 50.-/100.-, di contattare l’autorità cantonale competente in materia per richiedere un complemento del forfait, segnatamente ai sensi del punto 6. delle direttive del Dipartimento della Sanità e della Socialità. Si tratta infatti di una competenza cantonale.

Nell’ipotesi in cui fosse il Comune a farsi carico di tali costi, si creerebbe una situazione in contrasto con la legge e la giurisprudenza, nonché con il principio della copertura - totale - dei costi.

Va poi ricordata l’esistenza del Regolamento sulle prestazioni comunali in ambito sociale del 12 febbraio 2007 (Rps), il cui scopo è quello di “*sostenere puntualmente persone in situazione di particolare disagio economico a carattere temporaneo*” (art. 1; sottolineature nostre). L’art. 2 cpv. 1, soggiunge che “*Le misure di sussidiamento contenute nel presente Regolamento hanno carattere temporaneo, e sono intese a prevenire il ricorso alle prestazioni cantonali di carattere ricorrente*” (come l’assistenza sociale cantonale). Trattasi dunque di aiuti *una tantum*.

A quanto sopra, va ancora riservata l’applicazione dell’art. 7 Rps (casi di rigore), e meglio l’erogazione di prestazioni anche a persone di principio escluse, in casi di particolare disagio. In questa categoria di prestazioni, potrebbe eventualmente rientrare anche il pagamento della tassa base per l’anno corrente, nel caso in cui il richiedente adempia alle condizioni del “caso di rigore”. È evidente comunque, che si tratterebbe unicamente di casi eccezionali.

Non sarebbe comunque ravvisabile una prestazione in tal senso che si ripete ogni anno. Ciò sarebbe in contrasto con il Rps: si metterebbe infatti in discussione lo scopo stesso del Rps, ovvero quello di prevenire il ricorso a prestazioni cantonali di carattere ricorrente come l’assistenza sociale.

Si ricorda che l'assistenza sociale riconosce le prestazioni ricorrenti ottenute dai beneficiari come "introiti" che vanno dedotti dal forfait di mantenimento: appare chiaro che, in tale circostanza, verrebbe ad annullarsi l'effetto della "gratuità" della prestazione (*in casu* del pagamento della tassa base).

Si ricorda pure che i Comuni partecipano nella misura del 25% ai costi derivanti dall'assistenza sociale erogata dal Cantone. Quindi, dal momento che la tassa base dovrebbe essere già coperta dall'assistenza sociale, si può affermare che una parte di tale tassa è già "sussidiata" dal Comune stesso.

In definitiva, nel caso in cui una persona si trovasse in difficoltà - nonostante la copertura delle spese da parte dell'assistenza sociale - vi è la possibilità di chiedere un aiuto grazie al Rps. Va tuttavia tenuto conto delle condizioni del Rps, nonché del fatto che le prestazioni erogate - in via eccezionale - dal Comune, non devono sovrapporsi a quelle erogate dal Cantone. Insomma, si tratterebbe di casi quantomeno unici, eccezionali e, ad ogni modo, per singole occasioni.

3. *Secondo quanto emanato dal Cantone e dalla Confederazione, il pagamento delle tasse sui rifiuti (quindi del sacco), dovrebbe essere causale (ossia chi più inquina, più paga); quale significato viene invece attribuito a questa tassa, per nulla causale e anzi discriminante?*

Nel 1997, è stata introdotta la norma che prevede l'obbligo del finanziamento dello smaltimento dei rifiuti urbani conformemente al principio della causalità (artt. 2, 32 cpv. 1 e 32a cpv. 1 LPAmb). Questo principio dispone che i costi di smaltimento siano posti, di regola, a carico di chi produce i rifiuti. In altre parole, ogni persona (fisica o giuridica) è tenuta a pagare per i rifiuti che produce. Trattasi di un principio cardine del diritto ambientale che non dipende - di norma - dalla situazione economica delle singole persone. Ogni cittadino sottostà in effetti ai principi cardine del diritto ambientale.

I Comuni sono tenuti ad organizzare il servizio di raccolta dei rifiuti (17 LALPAmb), in favore del quale il Tribunale Federale ha confermato il principio della copertura totale dei costi a mezzo di una speciale tassa. Per essere conforme all'art. 32a LPAmb, la tassa deve, da un lato, tenere conto del tipo e della quantità dei rifiuti prodotti e, dall'altro lato, avere un effetto incentivante (DTF 2C\_740/2009 del 4 luglio 2011). Del resto, il finanziamento conforme al principio della causalità rappresenta un incentivo concreto per produrre meno rifiuti e riciclarne di più. Ciò consacra il principio giurisprudenziale che vuole che la tassa abbia un carattere incentivante (DTF 2C\_740/2009 del 4 luglio 2011; art. 30 cpv. 1 e 2 LPAmb).

I costi per l'eliminazione di rifiuti vanno dunque assunti da chi ne è la causa. Secondo un principio generale sull'inquinamento, solo quando il detentore dei rifiuti non può essere identificato o se non è in grado, per insolvenza, di assumersi il costo dello smaltimento, sono i Cantoni che devono assumersi tale costo (art. 32 cpv. 2 LPAmb). Infatti, sempre secondo l'art. 32a LPAmb, è escluso un finanziamento tramite l'imposta, siccome si esige un finanziamento tramite una tassa causale (DTF 2C\_740/2009 del 4 luglio 2011).

Ora, la tassa base rappresenta la contropartita della messa a disposizione dell'infrastruttura per lo smaltimento dei rifiuti, infrastruttura che la collettività deve mantenere indipendentemente dalla sua effettiva utilizzazione (RDAF 2009 I p. 334, di Raphael Mahaim).

Tuttavia, una parte dei costi fissi dipende - ovviamente - anche dalla quantità di rifiuti da smaltire. La giurisprudenza ha poi precisato che non vi è la necessità di ripartire i costi esclusivamente in proporzione alla quantità: l'importante è che la tassa sia in rapporto con il valore oggettivo della prestazione o del vantaggio per il contribuente. Per il resto, un certo schematismo è sempre stato considerato ammissibile (STF 129 1 449; STF 129 1 290; STF 126 1 180; STF 122 1 279).

A livello cantonale, la legislazione prevede l'introduzione di un sistema di tassazione misto (tassa base e tassa sul sacco) per poter ossequiare ai principi sopra descritti. Più precisamente, in data 21.05.2017, la popolazione ticinese ha votato a favore dell'introduzione di una tassa sul sacco unica a livello cantonale, accettando così la modifica della LALPAmb (artt. 16, 18 e 28), la quale stabilisce:

- . l'introduzione in tutti i Comuni del modello di copertura delle spese di raccolta e smaltimento dei rifiuti (art. 18 cpv. 2 LALPAmb), che prevede una tassa base (che copre principalmente i costi di raccolta e i costi fissi), e una tassa prelevata mediante la vendita dei sacchi (che copre i costi di smaltimento; dunque variabili);
- . l'autonomia comunale per la determinazione della tassa base e per il prezzo del sacco;
- . la possibilità per i Comuni di prevedere il diritto, per alcune categorie di utenti, di ricevere gratuitamente un certo numero di sacchi;
- . l'introduzione dei principi della contabilità analitica e della copertura dei costi.

È pertanto il popolo che ha deciso per l'introduzione della tassa base (oltre a quella sui sacchi). Del resto, gli importi di tale tassa base sono simili/paragonabili nella maggior parte dei Comuni.

Per quanto riguarda il nostro Comune, il nuovo Regolamento è stato approvato dal Consiglio Comunale, senza emendamenti, con risoluzione del 13.05.2019, nonché ratificato dalla Sezione degli Enti Locali (SEL) con decisione del 04.9.2019. Anche la Sorveglianza dei Prezzi (SPR DEFR) ha dato il suo preavviso positivo in data 13.02.2019. Tra gli obiettivi principali del Regolamento vi sono la riduzione dei quantitativi di Rifiuti Solidi Urbani (RSU) - valorizzando invece i rifiuti riciclabili - e favorire lo sviluppo di una coscienza ambientale (incentivando dunque un comportamento ecologicamente corretto).

All'art. 20 cpv. 2 del Regolamento viene d'altronde espressamente indicato che *“È riscossa una tassa base, destinata al finanziamento dei costi fissi di gestione e segnatamente: quelli amministrativi e del personale; di informazione e sensibilizzazione; di raccolta dei rifiuti solidi urbani e delle raccolte separate; di investimento; gli altri costi per i quali non è determinabile un nesso causale con i quantitativi di rifiuti prodotti. Il calcolo della tassa base avviene per economie domestiche e per attività economiche.”* (sottolineature nostre).

L'art. 23 cpv. 1 del Regolamento (e art. 21 cpv. 1 dell'OM) sancisce poi che *“La tassa base annuale è dovuta indipendentemente dall'esposizione o meno di rifiuti, riservate eventuali eccezioni (segnatamente artt. 2 cpv. 3, 13 cpv. 3, 15).”* (eccezioni che non si configurano nella fattispecie qui esaminata).

Per il resto, si rinvia ai testi di legge applicabili.

In definitiva, la tassa base è sorretta da una valida base legale ed è rispettosa dei principi in materia di smaltimento dei rifiuti.

4. *Che senso ha distribuire contributi alle associazioni, se poi queste devono aiutare i cittadini a pagare questo genere di tasse?*

I contributi che le associazioni eventualmente elargiscono a privati cittadini sono del tutto indipendenti dall'attività dello Stato. Il Comune non ha quindi alcuna competenza diretta per decidere sulle modalità di concessione di tali contributi. D'altro canto, per i contributi che il Comune eventualmente elargisce ad alcuni enti, si tratta di una questione del tutto indipendente dalla questione della tassa sui rifiuti. Non si vede quindi un legame in questo senso.

Ad ogni modo, visto quanto sopra esposto, si ribadisce che non si tratta di una tassa basata sul reddito o sull'imponibile di persone fisiche o giuridiche (quali ad esempio le associazioni). In definitiva, il fatto che un'associazione operi a scopo benefico oppure che una società non abbia introiti è del tutto irrilevante nell'ambito che qui ci concerne.

5. *Considerata l'emergenza sanitaria, pensa di offrire in omaggio dei rotoli di sacchi dei rifiuti ai cittadini in difficoltà?*

Il Regolamento e l'OM sulla gestione dei rifiuti, prevedono degli aiuti puntuali nei seguenti casi:

- per le persone domiciliate con a carico bambini fino a 3 anni e/o con problemi di incontinenza: esse possono fare richiesta di ricevere gratuitamente un certo numero di sacchi (cpv. 2 dell'art. 24 del Regolamento). L'Ordinanza, al suo art. 23, precisa poi che queste categorie possono richiedere fino a 20 sacchi da 35 l all'anno (o volume equivalente con altre tipologie di sacco);
- per persone particolarmente nel bisogno: il Regolamento rinvia espressamente al Regolamento sulle prestazioni comunali in ambito sociale del 12 febbraio 2007 (cpv. 3 dell'art. 24 del Regolamento). Quest'ultimo Regolamento, all'art. 3 cpv. 1 lett. f, prevede in effetti la possibilità di erogare contributi per spese riconducibili a eventi straordinari e per "*altri bisogni puntuali*". Su questo aspetto, si rimanda a quanto illustrato nella risposta alle domande no 1. e 2.

Come già detto, per poter creare nuove agevolazioni, bisognerebbe procedere con una modifica del Regolamento comunale (ed in seguito dell'OM).

Si segnala inoltre che è possibile, in casi eccezionali e puntuali, concordare con la Divisione Finanze (esazione) una posticipazione della scadenza del pagamento della fattura o una rateizzazione.

Infine, con l'emissione delle singole fatture per la tassa base, vi è la possibilità di interporre reclamo al Municipio nel termine di 15 giorni. Naturalmente, anche il reclamo dovrà essere evaso in ossequio alle basi legali applicabili.

Tutto ciò detto, il Municipio non esclude di eventualmente prendere dei provvedimenti eccezionali, per quanto di propria competenza.

Ci è gradita l'occasione per porgerVi, Onorevole Signora Sara Beretta-Piccoli e Onorevole Signor Albertini, l'espressione dei nostri migliori saluti.



C.p.c.:

- . Consiglio Comunale
- . Municipio
- . Divisione Affari Giuridici
- . Divisione Spazi Urbani