



27.11.2024

Commenti concernenti la modifica dell'ordinanza sulla prevenzione e lo smaltimento dei rifiuti (ordinanza sui rifiuti, OPSR; RS 814.600)

Pacchetto di ordinanze in materia ambientale, autunno 2024

Indice

1 Introduzione 3

2 Punti essenziali del progetto..... 4

3 Rapporto con il diritto internazionale..... 6

4 Commento ai singoli articoli..... 7

5 Ripercussioni..... 10

1 Introduzione

La Svizzera conta un totale di 32 discariche di tipo C, D ed E. In queste discariche vengono depositate ogni anno circa 125 000 tonnellate (t) di rifiuti di tipo C, 795 000 t di rifiuti di tipo D e 480 000 t di rifiuti di tipo E. Secondo l'ordinanza sui rifiuti (OPSR; RS 814.600), i Cantoni allestiscono un piano di gestione dei rifiuti per il proprio territorio, che include anche il fabbisogno in termini di volume da adibire a discarica e le ubicazioni delle discariche. I Cantoni sono tenuti a collaborare tra loro in questo contesto, definendo, se necessario, regioni di pianificazione che si estendono al di là dei propri confini territoriali (art. 4 cpv. 2 OPSR).

Individuare e garantire quindi ubicazioni adeguate per le nuove discariche necessarie è un obiettivo ambizioso. Le apposite procedure di pianificazione e autorizzazione sono molto dispendiose in termini di tempo e sempre più difficili da attuare. In un Paese piccolo come la Svizzera, progetti di questo tipo sono in concorrenza con le esigenze di utilizzazione e protezione più diverse.

Nel 2020 un rilevamento su scala nazionale delle capacità di smaltimento dei residui di combustione¹ (discariche di tipo C e D) aveva già evidenziato, nelle discariche di alcune regioni, una carenza di spazi per i rifiuti trattati e non ulteriormente riciclabili. In questo contesto, oltre all'opzione – solo in parte percorribile – di un sostegno sovregionale basato sulle capacità di deposito definitivo, si è fatta strada anche l'opzione di un considerevole ampliamento delle discariche esistenti, la cui ubicazione è stata autorizzata sulla base del diritto anteriore.

Con la modifica dell'ordinanza tecnica sui rifiuti (OTR²) del 1° luglio 2007, le esigenze in materia di nuove discariche sono state adeguate all'ordinanza sulla protezione delle acque (OPAc; RS 814.201). Secondo una disposizione transitoria, le autorizzazioni di gestione per le discariche esistenti potevano continuare a essere accordate senza che si rendesse necessario applicare alle nuove tappe le esigenze adattate concernenti l'ubicazione. Circa dieci anni più tardi, con l'entrata in vigore dell'OPSR del 4 dicembre 2015, tale disposizione transitoria è stata abrogata.

In diverse regioni della Svizzera si registra una carenza in termini di capacità delle discariche per quanto riguarda i residui di combustione. L'OPSR può essere adattata in modo tale da rendere possibili ampliamenti delle discariche esistenti che non soddisfano i requisiti applicabili all'ubicazione secondo l'allegato 2 numero 1.1.3 OPSR. Continuare a gestire e ampliare in modo mirato le aziende di smaltimento esistenti e le relative infrastrutture permetterebbe di creare una maggiore capacità delle discariche urgentemente necessaria.

L'esigenza di confrontarsi quanto prima e in modo approfondito con la questione della pianificazione e della realizzazione delle capacità necessarie rimane imperativa. La regola è e rimane quella di costruire discariche e compartimenti di tipo C, D ed E al di fuori di aree minacciate.

¹ Entsorgungskapazitäten für Verbrennungsrückstände. Scheda informativa, UFAM 2021 (disponibile in tedesco).

² <https://www.fedlex.admin.ch/eli/oc/2007/389/it>

2 Punti essenziali del progetto

2.1 Inquadramento della nuova deroga

L'allegato 2 OPSR disciplina i requisiti applicabili all'ubicazione di discariche e alle relative opere di costruzione. Secondo l'allegato, le discariche non possono essere sistemate né nelle zone né nelle aree di protezione delle acque sotterranee. Inoltre, le discariche e i compartimenti di tipo B, C, D ed E non possono trovarsi né al di sopra di acque sotterranee utilizzabili né nelle zone limitrofe finalizzate alla loro protezione (settore di protezione delle acque A_u)³. È fatta salva la realizzazione di una discarica o di un compartimento di tipo B nella zona limitrofa di acque sotterranee utilizzabili (all. 2 n. 1.1.3 secondo periodo OPSR attualmente in vigore).

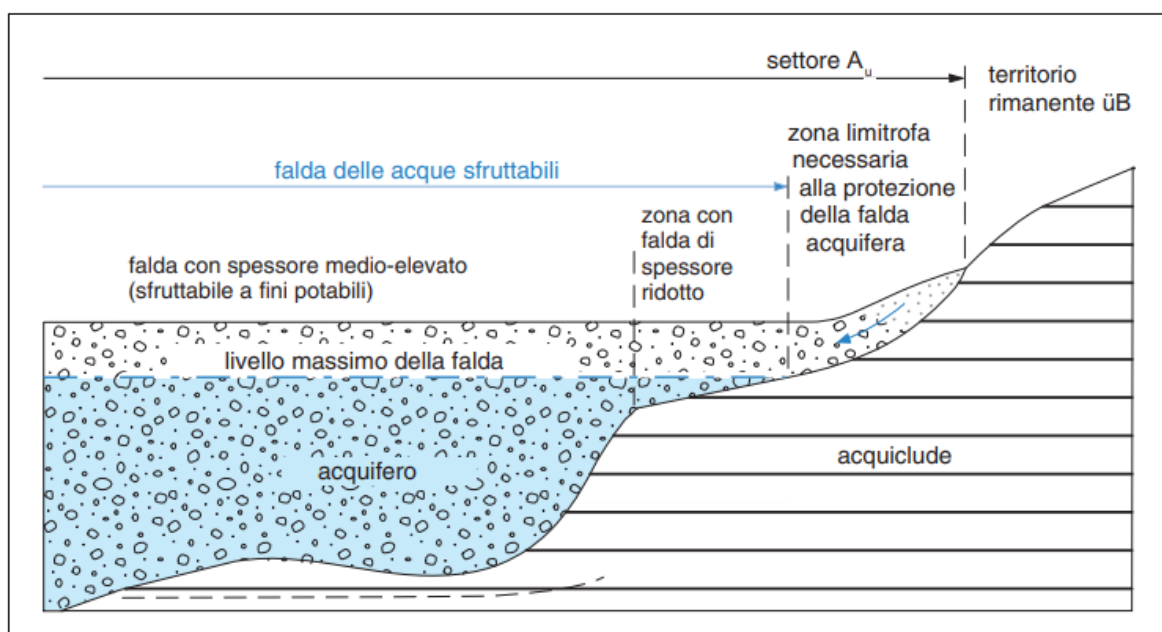


Fig. 1: Il settore di protezione delle acque A_u comprende le acque sotterranee utilizzabili e la zona limitrofa necessaria alla loro protezione (UFAFP, 2004: Istruzioni pratiche per la protezione delle acque sotterranee. Ambiente - Esecuzione).

L'ampliamento edilizio (verticale od orizzontale) di una discarica esistente di tipo C, D ed E in un settore di protezione delle acque A_u è quindi inammissibile secondo l'articolo 36 e l'allegato 2 numero 1.1.3 OPSR.

Di contro, l'allegato 4 numero 211 capoverso 1 OPAC prevede la possibilità, in presenza di motivi importanti, di concedere eccezionalmente deroghe per la costruzione, nel settore di protezione delle acque A_u , di impianti che costituiscono un pericolo particolare per le acque (v. cap. 4.1).

Da verifiche preliminari in seno all'UFAM è emerso l'auspicio che, a causa di questa situazione di partenza e delle tensioni dovute a una carenza in termini di capacità delle discariche a livello regionale, le nuove tappe per le discariche esistenti vengano rese possibili, nel settore di protezione delle acque A_u , sotto forma di deroga vincolata:

- a tal fine, occorre procedere a un adeguamento dell'OPSR, visto il legame fattuale-tematico (disposizioni derogatorie per le discariche) con l'ordinanza;
- in conformità con l'OPAC, tale disciplinamento deve avere carattere derogatorio;

³ Il settore di protezione delle acque A_u comprende le acque sotterranee utilizzabili e la zona limitrofa necessaria alla loro protezione (all. 4 n. 111 OPAC).

- un ampliamento di questo tipo non deve costituire un ulteriore pericolo rispetto a quelli comunque già esistenti.

2.2 Contenuto del nuovo testo dell'ordinanza

L'allegato 2 numero 1.1.3 OPSR è integrato da un disciplinamento di carattere derogatorio per le discariche di tipo C, D ed E, che devono dimostrare di soddisfare determinati requisiti.

La nuova lettera a definisce il primo requisito e sottolinea ancora una volta il carattere sussidiario della disposizione, secondo cui un ampliamento (verticale od orizzontale) è ammesso soltanto se, nonostante una valutazione integrale delle ubicazioni nella regione di pianificazione che si estende al di là dei confini territoriali dei Cantoni (art. 4 cpv. 2 OPSR), non è possibile adibire a discarica ulteriore volume al di fuori del settore di protezione delle acque A_u .

La nuova lettera b specifica i casi di esclusione necessari, nel contesto di tale deroga, dal punto di vista della protezione delle acque.

La nuova lettera c sancisce la necessità di essere in grado di comprovare il rispetto dei requisiti relativi alla protezione delle acque.

Il primo periodo dell'allegato 2 numero 1.1.4 OPSR è integrato per garantire una distanza minima dal livello naturale massimo delle acque sotterranee calcolato su un periodo di dieci anni anche nel caso delle ubicazioni rette dal nuovo disciplinamento di carattere derogatorio.

Il nuovo numero 1.1.5 dell'allegato 2 OPSR accorda la priorità, in base a considerazioni legate alla pericolosità dell'operazione, a un ampliamento verticale piuttosto che a un ampliamento orizzontale. Ciò significa che, in primo luogo, l'ulteriore volume di cui si necessita urgentemente deve essere adibito a discarica senza che ciò comporti un'estensione della superficie della discarica al di sopra del settore di protezione delle acque A_u . Soltanto se è fornita la prova che un innalzamento non è in grado di soddisfare l'ulteriore fabbisogno in termini di volume da adibire a discarica l'autorità può autorizzare un ampliamento orizzontale.

3 Rapporto con il diritto internazionale

A livello internazionale, occorre menzionare le pertinenti «direttive tecniche» (*technical guidelines*)⁴ della Convenzione di Basilea del 22 marzo 1989 sul controllo dei movimenti oltre frontiera di rifiuti pericolosi e sulla loro eliminazione (RS 0.814.05), le quali hanno lo scopo di sostenere gli Stati nei loro sforzi volti per quanto possibile a garantire, all'interno del loro territorio, una gestione dei rifiuti che rientra nel campo di applicazione della Convenzione di Basilea che sia rispettosa dell'ambiente. La Convenzione impone alle Parti di prendere i provvedimenti atti ad assicurare la messa in opera di impianti idonei all'eliminazione dei rifiuti (art. 4 cpv. 2 lett. b). La proposta di modifica dell'ordinanza è quindi compatibile con i requisiti di base relativi all'ubicazione di una discarica formulati nelle «direttive».

Inoltre, la proposta di modifica dell'ordinanza è compatibile con il diritto dell'Unione europea (UE). La direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti elenca i requisiti generali per l'ubicazione delle discariche. Secondo il diritto dell'UE, per ogni decisione circa l'ubicazione delle discariche occorre tener conto di requisiti relativi a fattori quali la presenza di acque sotterranee, le condizioni geologiche e idrogeologiche della zona e il pericolo di inondazioni, cedimenti del terreno o frane. Un'autorizzazione è concessa soltanto se, alla luce delle caratteristiche dell'ubicazione, considerate tenendo conto di tali requisiti, o di adeguate misure correttive, si può partire dal presupposto che una discarica non andrà a costituire un grave pericolo per l'ambiente. La suddetta direttiva UE non è vincolante per la Svizzera e non ne derivano pertanto obblighi diretti per il Paese.

⁴ Technical guidelines on the environmentally sound disposal of hazardous wastes and other wastes in specially engineered landfill (D5). UNEP/CHW.15/6/Add.5/Rev.1.

4 Commento ai singoli articoli

4.1 Nuove possibilità di deroga per discariche esistenti di tipo C, D ed E (all. 2 n. 1.1.3 lett. a OPSR)

Al più tardi a partire da luglio 2007, con l'entrata in vigore delle nuove disposizioni dell'OTR, non sono più state ammesse nuove discariche né sopra acque sotterranee utilizzabili né nelle zone limitrofe finalizzate alla loro protezione (settore di protezione delle acque A_u), a patto che non si tratti di discariche di tipo A o B in tali zone limitrofe. Se ne deduce che la nuova deroga è applicabile soltanto alle discariche di tipo C, D ed E costruite prima di luglio 2007 nel settore di protezione delle acque A_u e ancora in funzione, mentre non si applica a nuove discariche in nuove ubicazioni.

Il presente disciplinamento di carattere derogatorio rimanda all'allegato 4 numero 211 capoverso 1 OPAC. Secondo questa disposizione, possono essere richieste deroghe in presenza di motivi importanti, analogamente a quanto avviene per le zone di protezione delle acque sotterranee. Ciò significa che occorre comprovare l'esistenza di un interesse pubblico nei confronti della costruzione dell'impianto almeno pari a quello della protezione delle acque sotterranee e che l'impianto deve essere realizzato in un'ubicazione vincolata (UFAFP, 2004): Istruzioni pratiche per la protezione delle acque sotterranee. Ambiente - Esecuzione. Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio, Berna. Pag. 59⁵. Tale vincolo e un interesse almeno pari a quello della protezione delle acque sotterranee possono essere dimostrati soltanto se, dopo un'attenta valutazione condotta a livello regionale, vale a dire includendo i Cantoni limitrofi, e finalizzata a individuare ubicazioni idonee per le discariche, si è in grado di fornire la prova che non è possibile trovare un'ubicazione di questo tipo all'interno della regione di pianificazione che si estende al di là dei confini territoriali dei Cantoni entro un periodo di tempo ragionevole e che ciò determina una carenza, a livello regionale, in termini di capacità delle discariche. Occorre fornire la prova della necessità, a breve e medio termine, di ulteriore spazio per le discariche nel settore di protezione delle acque A_u .

La nuova lettera a definisce il primo requisito e sottolinea ancora una volta il carattere derogatorio della disposizione, secondo cui un ampliamento (verticale od orizzontale) è ammesso soltanto se, nonostante una valutazione integrale delle ubicazioni nella regione di pianificazione che si estende al di là dei confini territoriali dei Cantoni (art. 4 cpv. 2 OPSR), non è possibile entro un congruo termine adibire a discarica ulteriore volume al di fuori del settore di protezione delle acque A_u .

Per poter soddisfare il fabbisogno a lungo termine in termini di spazio per le discariche, è necessario continuare a cercare ubicazioni che non si trovino al di sopra delle acque sotterranee utilizzabili o delle zone limitrofe finalizzate alla loro protezione.

4.2 Protezione delle acque e prova (all. 2 n. 1.1.3 lett. b e c OPSR)

Qualora sia fornita la prova del rispetto dei requisiti relativi alla protezione delle acque sotterranee, in modo da scongiurare qualsiasi ulteriore pericolo per le acque sotterranee, nell'ambito di una perizia idrogeologica occorre tenere conto di quanto illustrato in seguito.

- In caso di innalzamento di una discarica, il volume o peso aggiuntivo non devono comprometterne la stabilità.
- L'innalzamento o l'ampliamento laterale di una discarica non può essere autorizzato nel caso di un'ubicazione che si trova nel bacino imbrifero di una captazione di interesse pubblico d'acqua sotterranea o di un impianto d'interesse pubblico e d'alimentazione delle falde oppure in un'area di protezione delle acque sotterranee (cfr. n. 1.1.3 lett. b OPSR). La prova corrispondente deve essere fornita tenendo conto della

⁵ https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/it/dokumente/wasser/uv-umwelt-vollzug/wegleitung_grundwasserschutz.pdf.download.pdf/istruzioni_praticheperlaprotezionedelleacquesotterranee.pdf

pianificazione attuale e futura dell'approvvigionamento idrico della regione interessata. Allo stesso modo, in caso di ampliamento, è necessario dimostrare che il fondo della discarica situato nella zona di ampliamento sia sufficientemente impermeabile e che il sistema di drenaggio garantisca in modo permanente che nessuna sostanza proveniente dalla discarica possa penetrare nelle acque sotterranee utilizzabili (cfr. n. 1.1.3 lett. c OPSR).

- Il monitoraggio regolare delle acque di infiltrazione e delle acque sotterranee deve essere rivisto e, se necessario, adattato alla nuova situazione (cfr. art. 41 cpv. 1 e 2 OPSR).
- L'attuale valutazione della pericolosità (art. 53 cpv. 2 OPSR), idealmente aggiornata, può servire come base.
- Requisito qualitativo relativo al sottosuolo in caso di ampliamento orizzontale: le caratteristiche del sottosuolo e dell'area circostante devono garantire, se necessario attraverso l'adozione di misure tecniche atte a migliorarle, che le acque sotterranee non siano pregiudicate a lungo termine (cfr., p. es., all. 2 n. 1.2.2 OPSR).

A seconda delle circostanze, occorre adottare i provvedimenti necessari al fine della protezione delle acque (cfr. art. 31 OPAC). Inoltre, è necessaria un'autorizzazione cantonale per la protezione delle acque secondo l'articolo 19 capoverso 2 della legge federale del 24 gennaio 1991 sulla protezione delle acque (LPAC; RS 814.20) in combinato disposto con l'articolo 32 OPAC.

4.3 Allegato 2 numero 1.1.4

A seconda delle circostanze, occorre adottare i provvedimenti necessari al fine della protezione delle acque (cfr. art. 31 OPAC). Inoltre, è necessaria un'autorizzazione cantonale per la protezione delle acque secondo l'articolo 19 capoverso 2 LPAC in combinato disposto con l'articolo 32 OPAC.

4.4 Innalzamento, ampliamento laterale (all. 2 n. 1.1.5 OPSR)

La nuova disposizione di cui all'allegato 2 numero 1.1.5 OPSR prescrive in modo chiaro come procedere a un ampliamento nel caso in cui siano soddisfatti i requisiti relativi alla deroga secondo l'allegato 2 numero 1.1.3 OPSR: se una discarica che si trova all'interno di un settore di protezione delle acque A_u deve essere ampliata, occorre optare per un innalzamento (ampliamento verticale). Ciò significa che, in primo luogo, l'ulteriore volume di cui si necessita urgentemente deve essere adibito a discarica senza che ciò comporti un'estensione della superficie della discarica al di sopra del settore di protezione delle acque A_u . Soltanto se è fornita la prova che un innalzamento non è in grado di soddisfare l'ulteriore fabbisogno in termini di volume da adibire a discarica l'autorità cantonale può autorizzare un ampliamento orizzontale.

Il motivo per cui si predilige l'innalzamento di una discarica al suo ampliamento orizzontale è legato a considerazioni sulla pericolosità e a criteri correlati:

- potenziale inquinante (inventario dei rifiuti, sostanze inquinanti nei rifiuti e quantitativi)
- potenziale di emissione (quanto rapidamente, a quale distanza e in quali quantitativi sono emesse e trasportate le sostanze inquinanti?)
- esposizione e importanza dei beni da proteggere (le sostanze inquinanti possono raggiungere beni da proteggere quali acque, suolo, aria?)

Nel caso in cui si proceda soltanto a un innalzamento della discarica, senza determinare un'estensione della sua superficie, il pericolo è generalmente inferiore rispetto al caso di un ampliamento laterale, e quindi all'estensione della superficie che si trova al di sopra delle acque sotterranee utilizzabili.

L'ampliamento di discariche esistenti deve quindi essere realizzato, in primo luogo, tramite un innalzamento delle stesse.

4.5 Obbligo di comunicazione dei Cantoni (all. 2 n. 1.1.6 OPSR)

Il 28 giugno 2022 la Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) ha pubblicato il rapporto «Protezione delle acque sotterranee in Svizzera». Le raccomandazioni contenute in tale rapporto hanno lo scopo di chiarire e potenziare gli strumenti di vigilanza e le possibilità di intervento della Confederazione per quanto riguarda l'esecuzione a livello cantonale delle misure di pianificazione nell'ambito della protezione delle acque sotterranee. Il 30 settembre 2022 Consiglio federale ha deciso di procedere all'attuazione di queste raccomandazioni. Quanto al potenziamento della vigilanza sulle misure di pianificazione nell'ambito della protezione delle acque sotterranee richiesto dal Parlamento, l'allegato 2 numero 1.1.6 stabilisce che, dopo aver concesso un'autorizzazione in virtù della deroga secondo l'allegato 2 numero 1.1.3 per l'ampliamento di una discarica esistente, i Cantoni devono comunicarlo all'UFAM.

5 Ripercussioni

A causa delle limitazioni connesse al disciplinamento di natura derogatoria introdotto all'allegato 2 numero 1.1.3 OPSR, si presume che soltanto poche discariche faranno ricorso a questa integrazione.

5.1 Ripercussioni per la Confederazione

La competenza in materia di autorizzazioni per le discariche spetta ai Cantoni. Pertanto, non sono previste ripercussioni per la Confederazione.

5.2 Ripercussioni per i Cantoni e per i Comuni

La modifica proposta sgrava dall'onere di garantire il deposito definitivo dei rifiuti non riciclabili i Cantoni che, nonostante tutti gli sforzi profusi, non sono in grado di soddisfare le rispettive necessità in termini di capacità delle discariche all'interno del proprio Cantone o della regione di pianificazione che si estende al di là dei confini territoriali dei Cantoni, al di fuori dell'area di protezione delle acque A_u. Nel quadro dell'autorizzazione edilizia, il ricorso alla disposizione derogatoria prevista dall'OPSR avviene secondo le stesse modalità previste per il ricorso a una deroga secondo l'allegato 4 numero 211 capoverso 1 OPAC e a un'autorizzazione cantonale per la protezione delle acque secondo l'articolo 19 capoverso 2 LPAC in combinato disposto con l'articolo 32 capoversi 3 e 4 OPAC. L'onere per lo svolgimento delle procedure di autorizzazione e dei relativi controlli nell'ambito degli ampliamenti delle discariche può essere coperto con le risorse esistenti.

5.3 Ripercussioni per l'economia e per l'ambiente

Nelle regioni in cui si registrano carenze in termini di capacità per il deposito definitivo dei rifiuti, la modifica agevolerà la messa in campo delle necessarie soluzioni transitorie fino a quando non se ne troverà una a lungo termine. Questo consentirà di scongiurare anche distorsioni diffuse nelle pianificazioni cantonali dei rifiuti, come talune richieste per capacità già garantite o pianificate in altri Cantoni e altre regioni.

La nuova disposizione derogatoria rappresenta una misura di sgravio per le imprese. Inoltre, dal momento che la procedura di consultazione si è già svolta, si rinuncia all'attuazione degli obblighi di verifica e, considerato lo sgravio per le imprese, si rinuncia a una stima dei costi secondo la legge sullo sgravio delle imprese (LSgrl; RS 930.31).

Per aumentare la capacità delle discariche, è necessario fornire in anticipo la prova del rispetto dei requisiti relativi alla protezione delle acque sotterranee, in modo da scongiurare qualsiasi ulteriore pericolo per le acque sotterranee. Pertanto, non sono previste ripercussioni negative per l'ambiente.