



Berna, 26 novembre 2025

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



Indice

1	Situazione iniziale	3
2	Punti essenziali del progetto	4
3	Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo, e rapporto con il diritto internazionale	4
3.1	Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo	4
3.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	5
4	Commento ai singoli articoli	5
4.1	Deposito in discarica di ceneri dei filtri derivanti dal trattamento termico di legname di scarto	5
4.2	Obbligo di recuperare i metalli dalle ceneri dei filtri degli IIRU	6
5	Ripercussioni	7
5.1	Ripercussioni per la Confederazione	7
5.2	Ripercussioni per i Cantoni e per i Comuni	7
5.3	Ripercussioni per l'economia	7
5.4	Ripercussioni per l'ambiente e la società	8
6	Obblighi di verifica secondo la legge sullo sgravio delle imprese (LSgrl; RS 930.31)	8
6.1	Obbligo di verifica n. 1: semplificazioni per le PMI	8
6.2	Obbligo di verifica n. 2: nessun «Swiss Finish»	8
6.3	Obbligo di verifica n. 3: semplificazione dell'esecuzione con l'ausilio di mezzi elettronici	9
6.4	Obbligo di verifica n. 4: regolamentazione nello stesso settore	9
6.5	Stima dei costi della regolamentazione secondo l'art. 5 LSgrl	9

1 Situazione iniziale

Il 31 dicembre 2025 giungono a scadenza due termini stabiliti nell'ordinanza sulla prevenzione e lo smaltimento dei rifiuti (ordinanza sui rifiuti, OPSR; RS 814.600):

- l'articolo 52a OPSR per il deposito di ceneri dei filtri derivanti da legname di scarto e
- l'articolo 54 capoverso 3 OPSR concernente l'obbligo di recuperare i metalli dalle ceneri dei filtri di impianti in cui vengono inceneriti rifiuti (ceneri dei filtri degli IIRU).

Secondo l'articolo 52a OPSR, le ceneri e le polveri dei filtri derivanti dal trattamento termico di legname di scarto possono essere depositate sino a fine anno presso discariche di tipo D ed E (all. 5 n. 4.1 e 5.1). A partire dal 1° gennaio 2026 tali ceneri devono essere sottoposte a un lavaggio acido (LCV) al fine di recuperare i metalli prima di essere depositate presso discariche di tipo D. Per essere depositate in discariche di tipo E, devono rispettare valori limite stabiliti nell'allegato 5 numero 5.2 lettera a OPSR e anche questo implica un trattamento preliminare. In mancanza di una soluzione tecnica sperimentata ed economicamente sostenibile, oggi tali trattamenti non sono possibili incondizionatamente per le ceneri dei filtri derivanti dal trattamento termico di legname di scarto che, a partire dal 2026, possono quindi essere smaltite soltanto presso discariche sotterranee all'estero, con costi notevolmente più elevati. La mozione 24.4064 «Garantire spazio in discarica per le ceneri di legno» del consigliere agli Stati Stark, accolta nella sessione estiva, chiede pertanto di prorogare il relativo termine.

Per attuare la mozione 24.4064 occorre prorogare il termine di cui all'articolo 52a OPSR fino al 31 dicembre 2033. Sino ad allora si attendono progressi tecnici, in particolare in relazione con lo sviluppo del previsto impianto di recupero dello zinco.

Secondo l'articolo 54 capoverso 3 OPSR, dal 1° gennaio 2026 devono essere recuperati i metalli dalle ceneri dei filtri degli IIRU. Questo termine era stato già prorogato alla fine del 2020 dal 1° gennaio 2021 fino alla data vigente. I Cantoni Vallese (VS) e Vaud (VD) hanno comunicato a fine aprile 2025 che l'impianto di recupero dei metalli previsto a Monthey (VS) non potrà entrare in funzione entro la fine del 2025 a causa di un incendio e notevoli ritardi dei lavori di costruzione. Per un caso simile l'OPSR non prevede una norma derogatoria; inoltre le attuali capacità di trattamento sono limitate e non è possibile ricorrere ad altri impianti. Con queste premesse e per sventare il rischio di un'emergenza di smaltimento nella regione interessata, è essenziale prorogare ulteriormente il termine transitorio fino all'entrata in funzione dell'impianto di Monthey (VS).

Il termine di cui all'articolo 54 capoverso 3 OPSR è quindi prorogato al 31 dicembre 2027. Fino ad allora, dovrebbe essere possibile mettere in esercizio l'impianto di recupero dei metalli di Monthey (VS). Nell'ambito del pacchetto di ordinanze in materia ambientale dell'autunno 2026 si prevede peraltro di disciplinare i casi di guasto provvisorio nel recupero dei metalli («deroga in caso di avaria»).

2 Punti essenziali del progetto

Il progetto contempla le modifiche riportate di seguito:

- proroga al 31 dicembre 2033 del termine transitorio per il deposito in discarica di ceneri dei filtri derivanti dal trattamento termico di legname di scarto nell'articolo 52a OPSR;
- proroga al 31 dicembre 2027 del termine transitorio per l'esenzione dall'obbligo di recuperare i metalli da ceneri dei filtri degli IIRU secondo l'articolo 54 capoverso 3 OPSR.

L'articolo 30d capoverso 2 lettera a della legge sulla protezione dell'ambiente (LPAmb, RS 814.01), che prescrive il riciclaggio dei metalli contenuti nei residui del trattamento dei rifiuti, è in vigore dal 1° gennaio 2025. Le ceneri dei filtri degli IIRU (art. 52a OPSR) e le ceneri dei filtri derivanti dal trattamento termico di legname di scarto (art. 54 cpv. 3 OPSR) sono considerate residui del trattamento dei rifiuti secondo l'articolo 30d LPAmb, pertanto i metalli in esse contenuti devono essere in linea di principio recuperati. L'obbligo di riciclaggio è tuttavia subordinato all'esistenza di procedure tecniche idonee e a costi economicamente sostenibili (art. 30d cpv. 1 LPAmb). Tali condizioni non sono attualmente adempiute, pertanto il Consiglio federale può differire l'applicazione del suddetto obbligo nelle sue prescrizioni esecutive (art. 39 cpv. 1 LPAmb). L'attuale mancanza di tecnologie idonee e i costi elevati di procedure alternative giustificano quindi un termine transitorio per l'attuazione di queste misure di riciclaggio in Svizzera (v. punto 4).

3 Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo, e rapporto con il diritto internazionale

3.1 Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo

Deposito in discarica di ceneri dei filtri derivanti dal trattamento termico di legname di scarto: per tali ceneri l'UE non prevede specifici valori limite o modalità di smaltimento nella sua direttiva 1999/31/CE del Consiglio del 26 aprile 1999 relativa alle discariche di rifiuti e nella decisione 2003/33/CE del 19 dicembre 2002 che stabilisce criteri e procedure per l'ammissione di rifiuti in discarica. Le ceneri dei filtri derivanti dal trattamento termico di legname di scarto sono considerate rifiuti pericolosi a causa della concentrazione di sostanze nocive e devono essere depositate in discarica in base ai valori limite stabiliti nella decisione 2003/33/CE. In Germania, le ceneri dei filtri derivanti dal trattamento termico di legname di scarto delle categorie A2 (legname di scarto trattato) e A3 (legname di scarto con rivestimento alogenato) devono essere depositate in discariche della categoria DKIII (discariche per rifiuti pericolosi) o DKIV (discariche sotterranee) in conformità all'ordinanza sul legname di scarto (AltholzV del 15 agosto 2002), fermo restando che è possibile il riciclaggio sotterraneo.

Obbligo di recuperare i metalli dalle ceneri dei filtri degli IIRU: i residui degli impianti di incenerimento e degli impianti di coincenerimento dei rifiuti sono trattati nella direttiva

2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 novembre 2010 relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento). I requisiti concernenti le ceneri dei filtri di cui all'articolo 53 paragrafo 1 della direttiva in questione si limitano al corretto smaltimento o trattamento, senza un requisito specifico per il recupero dei metalli.

3.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Il progetto di revisione è compatibile con gli impegni internazionali della Svizzera: non viola alcun trattato internazionale né accordi bilaterali cui la Svizzera ha aderito. L'attuazione delle misure previste è quindi pienamente compatibile con il diritto internazionale.

4 Commento ai singoli articoli

4.1 Deposito in discarica di ceneri dei filtri derivanti dal trattamento termico di legname di scarto

Il legname di scarto è un tipo di legna che secondo l'allegato 5 cifra 31 capoverso 2 dell'ordinanza del 16 dicembre 1985 contro l'inquinamento atmosferico (OIA, RS 814.318.142.1) non è considerato legna da ardere e non supera i valori limite di cui all'allegato 7 numero 2 OPSR per i rifiuti di legno da valorizzare termicamente (combustione) in impianti a combustione alimentati con legname di scarto. Ogni anno in Svizzera sono valorizzate termicamente circa 400 000 tonnellate¹ di legname di scarto in impianti di incenerimento del legno o in centrali di cogenerazione a legna.

A seconda del tipo di impianto di incenerimento del legno, il processo di combustione genera ceneri di griglia (in caso di forni a griglia) o ceneri residue (in caso di forni a letto fluido). Sono altresì prodotte ceneri volanti, composte da particelle di cenere, fuliggine e polvere, che possono essere suddivise in ceneri cicloniche e ceneri da (elettro)filtro dopo il processo di separazione. I due tipi di ceneri volanti sono designati di seguito come ceneri dei filtri conformemente alla terminologia utilizzata nell'ordinanza sui rifiuti. Ogni anno si producono circa 7000 tonnellate di ceneri dei filtri derivanti dal trattamento termico di legname di scarto che, secondo l'articolo 52a OPSR, possono essere depositate in discariche di tipo D ed E sino a fine 2025. Le ceneri di griglia e le ceneri residue derivanti dal trattamento termico di legname di scarto, che sono significativamente meno contaminate, possono essere depositate in discariche di tipo D ed E conformemente all'allegato 5 numero 4.1 lettera g o all'allegato 5 numero 5.1 lettera g OPSR (elenco positivo).

Per evitare un'emergenza di smaltimento, il consigliere agli Stati Jakob Stark ha presentato la summenzionata mozione 24.4064 «Garantire spazio in discarica per le ceneri di legno» a fine 2024. Il Consiglio federale ha proposto di accogliere la mozione,

¹ Il dato si basa sui rifiuti di legname di scarto nelle centrali di cogenerazione a legna comunicati nel portale eGovernment (eGOV) per il 2024.

trasmessagli dal Parlamento nel giugno 2025. Considerando i tempi ristretti (6 mesi), si è deciso di prorogare il termine di cui all'articolo 52a OPSR di altri otto anni rinunciando a svolgere una procedura di consultazione.

Entro la scadenza del nuovo termine del 2033, deve avere luogo uno scambio regolare tra rappresentanti delle autorità, dell'industria dell'energia da legno e gestori di discariche con l'obiettivo di seguire gli sviluppi tecnologici e di garantire una soluzione praticabile e sostenibile in termini di politica ambientale per lo smaltimento delle ceneri dei filtri derivanti dal trattamento termico di legname di scarto. Una possibile modalità di smaltimento per il futuro consisterebbe nel conferire tali ceneri nell'impianto di recupero dello zinco a Zuchwil, la cui messa in esercizio è attualmente prevista per il 2033. Qualora tale opzione non fosse realizzabile, potrebbe essere considerata la possibilità di inserire le ceneri dei filtri derivanti dal trattamento termico di legname di scarto nell'elenco positivo delle discariche di tipo D ed E (all. 5 n. 4.1 lett. g e n. 5.1 lett. g OPSR). Una modifica di più ampia portata non può essere effettuata senza svolgere una procedura di consultazione.

4.2 Obbligo di recuperare i metalli dalle ceneri dei filtri degli IIRU

In Svizzera i rifiuti urbani sono trattati termicamente nei 29 impianti di incenerimento dei rifiuti (IIRU) e ogni anno si producono circa 75 000 tonnellate di ceneri dei filtri provenienti dalla depurazione dell'aria di scarico nelle quali si riscontrano tra l'altro concentrazioni molto elevate di piombo, rame e zinco. Nei cosiddetti impianti LCV i metalli pesanti contenuti nelle ceneri dei filtri sono disciolti e separati con l'aiuto di acidi. Le ceneri dei filtri così trattate, chiamate anche ceneri «lavate», possono poi essere depositate insieme alle scorie in discariche di tipo D. I metalli pesanti separati sono legati nel cosiddetto fango di idrossido, che viene conferito alla valorizzazione materiale, in particolare al recupero dei metalli (tra cui lo zinco).

In Svizzera sono attualmente operativi 14 impianti LCV, 13 dei quali sono ubicati direttamente presso gli IIRU. Le ceneri dei filtri che non sono trattate in loco devono essere trasportate con un autocarro a un impianto LCV allo stato secco, poiché altrimenti si solidificherebbero a contatto con l'umidità (cementazione). Le ceneri dei filtri non trattate devono essere solidificate e depositate in discariche di tipo C o smaltite in discariche sotterranee all'estero.

Dall'entrata in vigore dell'ordinanza sui rifiuti il 1° gennaio 2016, l'articolo 32 capoverso 2 lettera g OPSR prevede l'obbligo di recuperare i metalli dalle ceneri dei filtri degli IIRU. Nell'articolo 54 capoverso 3 OPSR era originariamente stabilito un termine transitorio sino a fine 2020, quando è stato poi prorogato fino al 1° gennaio 2026, poiché in quel momento erano ancora in fase di progettazione, costruzione o ristrutturazione tre grossi impianti LCV, quello dell'IIRU di Basilea/BS, di Monthey/VS (Satom) e di Zuchwil/SO. La costruzione dell'impianto LCV di Monthey, che in futuro tratterà circa 8000 tonnellate all'anno di ceneri dei filtri provenienti dagli impianti di incenerimento dei rifiuti di Monthey, Sion e Ginevra, è in notevole ritardo rispetto alla tabella di marcia a causa di incendi verificatisi nell'annesso IIRU. Attualmente ragioni tecniche impediscono inoltre il trasporto delle ceneri dei filtri su autocarri, poiché l'infrastruttura esistente non consente di caricarli. Un trattamento di altro tipo dipende

tuttavia in misura sostanziale dalla disponibilità delle capacità degli impianti LCV, che allo stato attuale sono ritenute insufficienti o difficilmente usufruibili. Per evitare un'emergenza di smaltimento nella regione in questione a causa di un possibile spegnimento dell'IIRU di Monthey e considerando la mancanza di sufficienti capacità sostitutive, il termine di cui all'articolo 54 capoverso 3 OPSR deve essere nuovamente prorogato di due anni al 31 dicembre 2027. A partire dal 2027 è previsto un nuovo articolo nell'OPSR che disciplinerà i requisiti per il trattamento di ceneri dei filtri degli IIRU in caso di guasti. Il nuovo articolo sarà proposto nell'ambito del pacchetto di ordinanze in materia ambientale dell'autunno 2026, che sarà posto in consultazione entro la fine del 2025.

5 Ripercussioni

5.1 Ripercussioni per la Confederazione

5.1.1 Deposito in discarica di ceneri dei filtri derivanti dal trattamento termico di legname di scarto

Le nuove disposizioni non hanno ripercussioni finanziarie per la Confederazione.

5.1.2 Obbligo di recuperare i metalli dalle ceneri dei filtri degli IIRU

Per la Confederazione le nuove disposizioni non hanno ripercussioni finanziarie e solo conseguenze minime a livello di personale; possono infatti essere attuate nel quadro delle risorse umane già disponibili.

5.2 Ripercussioni per i Cantoni e per i Comuni

5.2.1 Deposito in discarica di ceneri dei filtri derivanti dal trattamento termico di legname di scarto

La modifica dell'ordinanza non ha ripercussioni finanziarie o a livello di personale per i servizi cantonali di gestione dei rifiuti. Nel quadro dei compiti esecutivi già in essere legati alle discariche, dovrà essere controllato il deposito delle ceneri di legname di scarto.

5.2.2 Obbligo di recuperare i metalli dalle ceneri dei filtri degli IIRU

La modifica dell'ordinanza non ha ripercussioni finanziarie o a livello di personale per i servizi cantonali di gestione dei rifiuti.

5.3 Ripercussioni per l'economia

5.3.1 Deposito in discarica di ceneri dei filtri derivanti dal trattamento termico di legname di scarto

La modifica dell'ordinanza ha una conseguenza positiva per il settore del legno, poiché il deposito in una discarica di tipo D è notevolmente meno oneroso rispetto a un

eventuale trattamento in un impianto LCV o al deposito in una discarica di tipo E o in una discarica sotterranea all'estero.

5.3.2 Obbligo di recuperare i metalli dalle ceneri dei filtri degli IIRU

La modifica dell'ordinanza garantisce il funzionamento ordinario degli IIRU.

5.4 Ripercussioni per l'ambiente e la società

5.4.1 Deposito in discarica di ceneri dei filtri derivanti dal trattamento termico di legname di scarto

Con la modifica dell'ordinanza in materia di smaltimento delle ceneri dei filtri derivanti dal trattamento termico del legname di scarto, lo smaltimento rispettoso dell'ambiente continua a poter essere garantito solo in misura limitata. A causa delle concentrazioni talora elevate di metalli pesanti, il deposito delle suddette ceneri può compromettere la sicurezza delle discariche a lungo termine. La notevole formazione di polveri rappresenta inoltre un problema in termini di sicurezza sul lavoro e tutela della salute del personale, seppure esistano soluzioni tecniche al riguardo.

5.4.2 Obbligo di recuperare i metalli dalle ceneri dei filtri degli IIRU

La modifica dell'ordinanza in materia di trattamento delle ceneri dei filtri derivanti dall'incenerimento dei rifiuti urbani e dei rifiuti con una composizione analoga continua a garantire lo smaltimento rispettoso dell'ambiente di tali ceneri, tuttavia la riduzione delle concentrazioni di metalli pesanti nei residui di incenerimento e il riciclaggio completo subiranno ritardi. Continuando a garantire il funzionamento degli IIRU si previene un'emergenza di smaltimento che avrebbe un impatto diretto sulla popolazione interessata.

6 Obblighi di verifica secondo la legge sullo sgravio delle imprese (LSgrl; RS 930.31)

6.1 Obbligo di verifica n. 1: semplificazioni per le PMI

Le modifiche dell'ordinanza sono efficienti dal punto di vista economico, in quanto semplificano il conferimento in discarica delle ceneri dei filtri (legname di scarto e IIRU). La proroga dei termini preserva le possibilità di conferimento in discarica, che altrimenti verrebbero meno dal 1° gennaio 2026. Ne beneficeranno tutte le imprese interessate, comprese quelle di piccole e medie dimensioni.

6.2 Obbligo di verifica n. 2: nessun «Swiss Finish»

La modifica dell'ordinanza sui rifiuti non comporta l'immediato insorgere di nuovi obblighi diretti o indiretti per le imprese. Non si introducono requisiti più severi rispetto a quelli dell'Unione europea, dove vengono perseguiti obiettivi comparabili di regolamentazione con approcci simili.

6.3 Obbligo di verifica n. 3: semplificazione dell'esecuzione con l'ausilio di mezzi elettronici

Le modifiche dell'ordinanza non creano nuovi obblighi esecutivi che potrebbero essere semplificati con l'ausilio di mezzi elettronici.

6.4 Obbligo di verifica n. 4: regolamentazione nello stesso settore

6.4.1 Deposito in discarica di ceneri dei filtri derivanti dal trattamento termico di legname di scarto

La modifica proposta consiste in un'ulteriore proroga dei termini fino a quando non sarà disponibile una soluzione tecnica per le imprese interessate con opportune capacità di trattamento. Alla scadenza del termine, il sottostante articolo 52a OPSR sarà automaticamente abrogato.

6.4.2 Obbligo di recuperare i metalli dalle ceneri dei filtri degli IIRU

La modifica proposta consiste in un'ulteriore proroga dei termini fino a quando non saranno disponibili sufficienti possibilità di trattamento per le imprese interessate. Alla scadenza del termine, il sottostante articolo 54 capoverso 3 OPSR sarà automaticamente abrogato.

Una possibilità consisterebbe nel modificare il sottostante articolo 32 capoverso 2 lettera g OPSR, introdotto con l'OPSR nel 2016, ma non si vuole derogare a questo principio di politica ambientale, come sottolinea anche l'iniziativa parlamentare 20.433 «Rafforzare l'economia circolare svizzera». In attuazione di questa iniziativa parlamentare, nell'articolo 30d capoverso 2 lettera a della legge sulla protezione dell'ambiente (LPAmb; RS 814.01) è stato definito chiaramente che i metalli riciclabili derivanti dai residui del trattamento dei rifiuti devono essere valorizzati materialmente.

6.5 Stima dei costi della regolamentazione secondo l'art. 5 LSgrl

Con questa modifica dell'ordinanza sui rifiuti non insorgono nuovi obblighi per le imprese e non sono previsti costi della regolamentazione secondo l'articolo 5 LSgrl.