

Conferenza dei capi dei servizi per la
protezione dell'ambiente della Svizzera
(CCA)
Casa dei Cantoni
Speicherstrasse 6
3000 Berna 7

058 345 51 88, martin.eugster@tg.ch
Frauenfeld, 18 settembre 2014

**Indagine conoscitiva sulla revisione totale dell'ordinanza tecnica sui rifiuti
(OTR)
Parere del comitato direttivo di Cercle déchets**

Egregio signor Chardonnens,
Gentili Signore, egregi Signori,

il 10 luglio 2014 il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) ha avviato l'indagine conoscitiva – che si concluderà il 30 novembre 2014 – sulla revisione totale dell'ordinanza tecnica sui rifiuti (OTR).

Cercle déchets, un'associazione libera costituita dai servizi cantonali specializzati in materia di rifiuti, si adopera per favorire lo scambio di informazioni ed esperienze nell'ambito della gestione dei rifiuti e delle risorse naturali tra le autorità esecutive e per coordinare progetti e attività intercantonali in questo settore. La Conferenza dei capi dei servizi per la protezione dell'ambiente della Svizzera (CCA) ha chiesto a Cercle déchets di esprimere il proprio parere tecnico sulla revisione in corso.

Il presente parere è stato elaborato dal comitato direttivo di Cercle déchets. Va da sé che l'UFAM, rappresentato nel comitato nella persona di Michel Monteil, non ha partecipato all'elaborazione del parere. Considerato il breve tempo a disposizione, non è stato possibile coinvolgere tutti i servizi specializzati presenti in Svizzera e giungere quindi a una posizione consolidata. Il parere fornito riflette pertanto solo la posizione dei membri del comitato direttivo.

Osservazioni di carattere generale

Il comitato direttivo di Cercle déchets è sostanzialmente favorevole alla linea seguita nella revisione totale dell'ordinanza tecnica sui rifiuti. Le modifiche proposte si aggiungono a quelle avanzate nel quadro della revisione in corso della legge sulla protezione dell'ambiente (LPAmb), fornendo un contributo importante verso un'economia a ciclo chiuso. Le condizioni quadro in ambito di una gestione dei rifiuti e delle risorse naturali in Svizzera, così come definite nella revisione dell'ordinanza, sono al tempo stesso nuove e sostenibili in una prospettiva futura.

Il riciclaggio del contenuto materiale ed energetico dei rifiuti sta acquistando sempre più importanza, in quanto permette una chiusura più efficace dei cicli dei materiali e un'ottimizzazione dell'utilizzo energetico. Il comitato direttivo di Cercle déchets, tuttavia, ritiene che nell'ottica di un utilizzo a cascata i rifiuti dovrebbero in primo luogo essere sottoposti a un processo di riciclaggio dei materiali e soltanto in seconda battuta a un riciclaggio energetico. Nell'avamprogetto questo ordine di priorità non viene esplicitato. Per quanto riguarda le modifiche introdotte a livello di prevenzione, riciclaggio e deposito di rifiuti, nonché le nuove disposizioni generali e specifiche concernenti gli impianti di trattamento, il comitato direttivo le condivide in ampia misura, vedendo di buon occhio in particolare le prescrizioni concernenti l'asfalto di demolizione, i rifiuti biogeni e i rifiuti contenenti fosforo.

Il comitato direttivo è invece critico nei confronti delle nuove norme concernenti la pianificazione della gestione dei rifiuti e il resoconto. Il fatto che la pianificazione cantonale dei rifiuti sia vincolata al parere della Confederazione e che i Cantoni debbano presentare ogni anno un rapporto sulla gestione e sulla situazione delle discariche presenti sul proprio territorio comporta un sovraccarico amministrativo e limita la libertà dei Cantoni a livello di esecuzione.

Quanto alla gestione dei rifiuti urbani, alcuni punti restano poco chiari e alcune delle proposte sono respinte. Il comitato direttivo non è per esempio assolutamente d'accordo con l'obbligo che verrebbe imposto ai Cantoni di raccogliere e smaltire non solo i rifiuti speciali provenienti dalle economie domestiche, bensì anche quelli provenienti dalle imprese con meno di 50 posti di lavoro a tempo pieno. In questo modo, infatti, i Cantoni sarebbero tenuti a raccogliere, riciclare e smaltire praticamente tutti i rifiuti speciali prodotti sul loro territorio. Il comitato è del parere che le soluzioni adottate sinora e collaudate non dovrebbero essere sostituite da un sistema centralizzato.

Secondo l'avamprogetto, entro cinque anni dall'entrata in vigore della revisione dell'OTR, i Cantoni dovrebbero controllare le discariche esistenti e già autorizzate ed eventualmente concedere una nuova autorizzazione. Questo processo equivale di fatto a ripartire da zero e mette in discussione la pratica finora seguita. Il comitato

direttivo di Cercle déchets teme che le valutazioni della pericolosità che i Cantoni verrebbero costretti a realizzare sarebbero fonte di oneri consistenti.

Osservazioni su singole tematiche

- Definizioni (art. 3): sempre più spesso le aziende propongono di reimpiegare i rifiuti direttamente come prodotti. Sarebbe quindi molto utile introdurre nell'ordinanza una definizione applicabile in tutta la Svizzera con la quale si chiarisce quando un rifiuto diventa un prodotto.
Proposta: l'UFAM elabora una definizione che chiarisce quando un rifiuto può essere reimpiegato direttamente come prodotto e quando, invece, ciò non è possibile.
- Stato della tecnica (art. 3 lett. k): in generale, la definizione di cosa si intende per «stato della tecnica» è accolta con favore. I lavori associati alla determinazione e al costante aggiornamento dello stato della tecnica, con il coinvolgimento di specialisti, autorità e imprese, sono tuttavia considerati molto onerosi. Nell'avamprogetto abbondano i riferimenti allo stato della tecnica.
Proposta: l'utilizzo dell'espressione «stato della tecnica» va verificato alla luce dell'onere associato alla sua determinazione e al suo aggiornamento.
- Piano di gestione dei rifiuti (art. 4 cpv. 1 e 4): il comitato direttivo di Cercle déchets è sostanzialmente favorevole all'idea di utilizzare il piano di gestione dei rifiuti come strumento per garantire che i rifiuti vengano smaltiti. Nell'avamprogetto si propone tuttavia che i Cantoni sottopongano i propri piani di gestione all'UFAM affinché l'Ufficio li approvi, il che accresce il carico amministrativo dei Cantoni. Non è inoltre chiaro il ruolo svolto dall'UFAM nella definizione di tali piani. I Cantoni sono poi tenuti a precisare nei propri piani il fabbisogno in termini di impianti di trattamento dei rifiuti e i comprensori.
Proposta: il piano di gestione cantonale non dev'essere vincolato al parere dell'UFAM. In casi giustificati, il Cantone può esimersi dal stabilire dei comprensori.
- Resoconto (art. 6): in linea di massima, il comitato direttivo concorda con la necessità di allestire un resoconto annuale sulle quantità di rifiuti smaltiti. Secondo l'avamprogetto, sono sottoposti all'obbligo di fornire detto resoconto tutti gli impianti di trattamento in cui vengono smaltiti ogni anno più di 100 t di rifiuti. Alcuni membri del comitato propongono di aumentare questa soglia. Nell'avamprogetto viene inoltre sancito che i Cantoni devono presentare all'UFAM un rapporto annuale sulla gestione e sullo stato delle discariche, obbligo che, secondo il comitato, aumenterebbe il carico di lavoro amministrativo nei Cantoni senza portare un valore aggiunto evidente.
Proposta: per quanto riguarda le discariche, il resoconto annuale deve

concernere unicamente la quantità e la tipologia dei rifiuti depositati (in analogia con l'art. 6 cpv. 1) e il volume restante. Va inoltre riesaminata la soglia di rifiuti smaltiti nel caso degli impianti di trattamento in cui sono gestiti esclusivamente rifiuti non classificati. Occorre infine prevedere un adeguato termine transitorio per l'introduzione dell'obbligo di presentare un resoconto.

- Formazione (art. 8 cpv. 1): per occuparsi della formazione e del perfezionamento delle persone che svolgono attività legate allo smaltimento dei rifiuti sono necessarie risorse in termini di personale e conoscenze specifiche, un onere che non può essere delegato ai Cantoni, ma che compete all'UFAM e alle associazioni di categoria. I Cantoni possono semmai fungere da canale di promozione.
Proposta: l'UFAM si occupa della formazione e del perfezionamento delle persone che svolgono attività legate allo smaltimento dei rifiuti, collaborando a tal fine con le associazioni di settore e i Cantoni.
- Prevenire la formazione di rifiuti (art. 11): in linea generale, il comitato direttivo di Cercle déchets approva il nuovo obbligo, a carico di chiunque fabbrichi prodotti, di impostare i processi di produzione in modo tale da prevenire la formazione di rifiuti. Nell'avamprogetto si specifica tuttavia che i Cantoni devono includere nel piano di gestione dei rifiuti le misure che intendono adottare in tal senso (art. 4 cpv. 1 lett. a). Il comitato direttivo teme che, per garantire un'esecuzione efficace di questo nuovo compito, siano necessarie risorse umane supplementari.
Proposta: i compiti imposti ai Cantoni finalizzati a prevenire la formazione di rifiuti nel quadro dei processi di produzione non sono definiti in modo chiaro e vanno pertanto riesaminati e precisati.
- Obbligo di riciclare (art. 12): conformemente alla nuova formulazione dell'articolo relativo all'obbligo di riciclare, i rifiuti devono essere riciclati, sia in termini di contenuto materiale che energetico, secondo metodi conformi allo stato della tecnica. Tale formulazione mette sullo stesso piano il riciclaggio del contenuto materiale e di quello energetico.
Proposta: nella logica di un utilizzo a cascata, il riciclaggio del contenuto materiale deve precedere quello del contenuto energetico. Tale ordine di priorità dev'essere esplicitato nel testo dell'ordinanza.
- Rifiuti urbani (art. 13 cpv. 2): l'avamprogetto prevede l'obbligo per i Cantoni di garantire non solo lo smaltimento di rifiuti speciali provenienti dalle economie domestiche, ma anche di quelli provenienti da imprese con meno di 50 posti di lavoro a tempo pieno, il che comporta un onere supplementare in termini di personale e costi aggiuntivi.
Proposta: dello smaltimento di rifiuti speciali e di altri rifiuti soggetti a

controllo e provenienti da imprese devono continuare a occuparsi i rispettivi detentori e non i Cantoni.

- Rifiuti biogeni (art. 14): conformemente all'articolo 14, il contenuto materiale dei rifiuti biogeni (che, secondo il rapporto esplicativo, sono p. es. gli scarti verdi e di legno, il legname di scarto e i rifiuti organici di cucina) deve essere riciclato come concime. I rifiuti biogeni che non si prestano a essere riciclati come concime devono essere riciclati come combustibile sostitutivo o sottoposti a trattamento termico. In questo modo, tuttavia, viene preclusa la possibilità di riciclare il contenuto materiale degli scarti di legno e del legname di scarto.

Proposta: il riciclaggio dei rifiuti biogeni «come concime» va stralciato in quanto troppo limitativo.

- Materiale di scavo e di sgombero (art. 19 cpv. 3 lett. b): l'avamprogetto prevede che il materiale di scavo inquinato in modo tollerabile possa essere utilizzato come materiale da costruzione per lavori del genio civile effettuati al di sotto di una superficie impermeabile. Nel rapporto esplicativo si specifica che il luogo di riciclaggio dev'essere registrato nel catasto dei siti contaminati, il che significa creare di proposito nuovi siti contaminati ai sensi del diritto in materia di siti contaminati. Il comitato direttivo di Cercle déchets è contrario a questa soluzione.

Proposta: il riciclaggio di materiale di scavo inquinato in modo tollerabile non dev'essere ammesso in siti non contaminati.

- Rifiuti minerali provenienti dalla demolizione di opere di costruzione (art. 20 e art. 51): il comitato direttivo accoglie con favore la nuova regola concernente le modalità di riciclaggio dell'asfalto di demolizione. Ritiene tuttavia troppo lungo il termine di 10 anni dall'entrata in vigore dell'ordinanza. Non capisce inoltre perché il riciclaggio di calcestruzzo di demolizione sia disciplinato a parte (art. 20 cpv. 3).

Proposta: il termine transitorio per il riciclaggio dell'asfalto di demolizione dovrebbe essere ridotto a cinque anni dall'entrata in vigore dell'ordinanza (art. 51). I principi relativi al riciclaggio di rifiuti edili minerali devono essere formulati in modo uniforme.

- Scorie di forni elettrici (art. 24): l'avamprogetto prevede che le scorie dei forni elettrici possano essere riciclate come materiale da costruzione nel quadro di lavori del genio civile. L'articolo non specifica se il luogo di riciclaggio debba essere registrato nel catasto dei siti contaminati. Il comitato direttivo di Cercle déchets vede con occhio critico la possibilità di riciclare le scorie dei forni elettrici come materiale da costruzione.

Proposta: occorre riesaminare le possibilità di riciclare le scorie dei forni elettrici come materiale da costruzione.

- Disposizioni generali sulla gestione degli impianti di trattamento (art. 28): il comitato direttivo di Cercle déchets accoglie con favore le disposizioni menzionate. Ritiene tuttavia che i titolari degli impianti di trattamento dovrebbero avere la possibilità di esigere una garanzia finanziaria per coprire i costi occasionati da eventuali danni (legati all'impianto stesso o alla sua gestione), dalla fase postoperativa o dai lavori necessari per ripristinare lo stato originario.

L'avamprogetto prevede che i detentori di impianti di trattamento nei quali vengono smaltiti ogni anno più di 100 t di rifiuti debbano allestire un regolamento operativo, disposizione che il comitato direttivo condivide in linea di massima. La soglia delle 100 t ha tuttavia dato adito a discussioni.

Proposta: occorre prevedere la possibilità di garantire la copertura dei costi occasionati da eventuali danni, dalla fase postoperativa o dal ripristino dello stato originario. Va inoltre riesaminata, in analogia con l'articolo 6 capoverso 1, la quantità di rifiuti smaltiti in funzione della quale deve essere allestito un regolamento operativo.

- Impianti per il trattamento termico dei rifiuti (artt. 32 e 33): il comitato direttivo di Cercle déchets accoglie favorevolmente l'introduzione dell'obbligo di utilizzare il contenuto energetico e il calore residuo prodotto dagli impianti di trattamento dei rifiuti. Ritiene tuttavia che l'espressione «trattamento termico» sia troppo vaga, in quanto non si capisce esattamente a quale processo di trattamento si riferisca (p. es. impianti d'incenerimento, carbonizzazione idrotermale, igienizzazione, pirolisi, fermentazione, compostaggio).

Proposta: l'espressione «trattamento termico» dev'essere corredata di una definizione oppure occorre indicare chiaramente quale processo è interessato dalla regolamentazione.

- Tipi di discariche (art. 36): il comitato direttivo di Cercle déchets non vede la necessità di modificare l'attuale denominazione delle discariche introducendo una classificazione con le lettere da A ad E. Ai fini dell'esecuzione, denominazioni come «A», «B» ecc. sono poco eloquenti e di difficile utilizzo pratico.

Proposta: i vari tipi di discarica devono essere identificati mediante denominazioni eloquenti, per esempio quelle utilizzate sinora (tipo A: discarica per materiale di scavo non inquinato; tipo B: discarica per materiali inerti; tipo C: discarica per sostanze residue; tipo D: discarica per scorie; tipo E: discarica reattore / discarica per altro materiale).

- Sorveglianza dell'acqua sotterranea e dell'acqua d'infiltrazione raccolta (art. 42): il comitato direttivo di Cercle déchets è favorevole all'idea di sorvegliare l'acqua sotterranea nel caso di discariche dei tipi C – E, ma ritiene che l'operazione sia superflua per le discariche di tipo A (discariche per materiale di scavo) ed è di parere controverso per le discariche di tipo B.

Proposta: la sorveglianza dell'acqua sotterranea non deve interessare le discariche per materiale di scavo (tipo A) e occorre riesaminare la necessità di applicarla alle discariche per materiali inerti (tipo B) situate al di fuori dalle falde utilizzabili (A_u).

- Discariche e compartimenti esistenti (art. 53): il comitato direttivo di Cercle déchets teme che, così come sono concepite, le operazioni di verifica per valutare la pericolosità delle discariche esistenti comporteranno un carico di lavoro sproporzionato. Secondo quanto proposto nell'avamprogetto, le verifiche effettuate sinora e le autorizzazioni concesse alle discariche conformemente all'OTR in vigore vengono ampiamente ignorate. Le nuove disposizioni equivalgono a ripartire da zero.

Proposta: le operazioni di valutazione della pericolosità vanno riesaminate ed eventualmente limitate alle vecchie discariche reattore (p. es. quelle autorizzate prima del 1996) ancora in esercizio.

- Elenco dei rifiuti ammessi negli impianti di compostaggio e di fermentazione (allegato 4): il comitato direttivo di Cercle déchets accoglie con favore l'aggiunta di questo elenco, ma ritiene che sarà molto difficile aggiornarlo se resta parte integrante dell'OTR.

Proposta: l'elenco in oggetto è concepito come ordinanza a se stante del DATEC oppure viene incluso nell'aiuto all'esecuzione dell'OTR. La sistematica delle tipologie di rifiuti va inoltre strutturata seguendo lo standard DARWIS. I rifiuti con un elevato tenore di nutrienti (p. es. resti alimentari) non devono subire un processo di fermentazione in un impianto di depurazione delle acque di scarico.

- Denominazioni delle tipologie di rifiuti (in tutta l'ordinanza): nel testo dell'avamprogetto vengono menzionati numerosi rifiuti (p. es. i residui minerali della pulizia stradale, le scorie di forni elettrici, i rifiuti biogeni ecc.) che non hanno alcuna correlazione con l'elenco dei rifiuti emanato secondo l'articolo 2 dell'ordinanza del 22 giugno 2005 sul traffico di rifiuti (OTRif). Inoltre, i termini cappello «rifiuti urbani», «rifiuti edili» (distinti dal «materiale di scavo e di sgombero») e «riciclaggio» sono definiti in maniera imprecisa.

Proposta: i rifiuti menzionati nell'ordinanza (allegati inclusi) devono essere definiti in modo univoco utilizzando uno o più codici impiegati nell'OTRif. I termini «rifiuti urbani», «rifiuti edili» e «riciclaggio» vanno precisati o corredati di una definizione.

Cordiali saluti

Cercle Déchets
Presidente



Martin Eugster