



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti,
dell'energia e delle comunicazioni DATEC

Berna, 25 giugno 2025

Rapporto esplicativo concernente la modifica dell'ordinanza sui rifiuti (OPSR; RS 814.600)

Pacchetto di ordinanze in materia ambientale, primavera 2026



BAFU-D-F7FD3401/473

Indice

Parte I: attuazione delle modifiche legislative nell'ambito dell'iniziativa parlamentare 20.433 «Rafforzare l'economia circolare svizzera»		4
1	Introduzione	4
2	Punti essenziali del progetto	5
3	Rapporto con il diritto internazionale	5
4	Spiegazioni sul recepimento della nuova gerarchia della valorizzazione dei rifiuti nell'ordinanza sui rifiuti	6
4.1	Definizione di nuovi termini	6
4.2	Priorità al riutilizzo e alla valorizzazione materiale.....	7
4.3	Integrazione dei termini «riutilizzo» e «preparazione per il riutilizzo»	7
4.4	Rifiuti biogeni (art. 14 e 34 OPSR).....	7
4.4.1	Raccolta separata e gerarchia della valorizzazione dei rifiuti	7
4.4.2	Separazione di sostanze estranee.....	8
4.5	Requisiti per la valorizzazione materiale ed energetica nei cementifici	8
4.6	Passaggio da «valorizzazione termica» a «valorizzazione energetica» per i rifiuti di legno	9
5	Modifica di altri atti normativi	9
5.1	Ordinanza concernente le multe disciplinari	9
5.1.1	Importi delle multe per littering ed esecuzione.....	10
5.1.2	Importi delle multe per grandi quantità di rifiuti urbani ed esecuzione	10
5.2	Ordinanza contro l'inquinamento atmosferico.....	11
6	Ripercussioni	11
6.1	Ripercussioni per la Confederazione	11
6.2	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni.....	11
6.2.1	Rifiuti biogeni	11
6.2.2	Multa per littering a livello nazionale	12
6.3	Ripercussioni sull'economia, l'ambiente e la salute.....	12
6.3.1	Gerarchia nella gerarchia della valorizzazione dei rifiuti.....	12
6.3.2	Rifiuti biogeni	12
6.3.3	Multa nazionale per littering e grandi quantità di rifiuti urbani smaltiti in modo illecito	13
Parte II: attuazione della mozione 24.3475 «Rimuovere il blocco normativo nel riciclaggio di zinco» della Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale		14
1	Introduzione	14
2	Punti essenziali del progetto	14
3	Rapporto con il diritto internazionale	14
4	Commento ai singoli articoli	14
4.1	Integrazione della definizione di «rifiuti urbani» con i residui di incenerimento degli IIRU.....	14

4.1.1	Informazioni generali.....	14
4.1.2	Variante 1.....	16
4.1.3	Variante 2.....	16
4.2	Precisazione del concetto di «rifiuti urbani» nell'OPSR	16
5	Ripercussioni.....	16
5.1	Ripercussioni per la Confederazione (dal punto di vista delle finanze e del personale)	16
5.2	Ripercussioni per i Cantoni e per i Comuni.....	17
5.3	Ripercussioni per l'ambiente, l'economia e la salute	17
6	Aspetti giuridici.....	17

Parte I: attuazione delle modifiche legislative nell'ambito dell'iniziativa parlamentare 20.433 «Rafforzare l'economia circolare svizzera»

1 Introduzione

In seguito all'iniziativa parlamentare 20.433 «Rafforzare l'economia circolare svizzera», nella legge sulla protezione dell'ambiente del 7 ottobre 1983 (LPAmb; RS 814.01) è stata modificata anche la gerarchia della valorizzazione dei rifiuti. Inoltre, contrariamente alla raccomandazione del Consiglio federale, sono state introdotte le basi legali per comminare multe sul littering a livello nazionale. L'ordinanza del 4 dicembre 2015 sulla prevenzione e lo smaltimento dei rifiuti (ordinanza sui rifiuti, OPSR; RS 814.600) e l'ordinanza del 16 gennaio 2019 concernente le multe disciplinari (OMD; RS 314.11) concretizzano le disposizioni a livello esecutivo. L'OPSR disciplina l'obbligo generale di riciclare secondo metodi conformi allo stato della tecnica (art. 12) e la valorizzazione materiale per determinate frazioni di rifiuti. L'OMD elenca le fattispecie contravvenzionali punibili con la procedura semplificata e stabilisce l'importo delle multe. Si tratta di violazioni minori di disposizioni di legge elencate in modo esaustivo, per le quali l'importo massimo della multa disciplinare non può superare i 300 franchi.

Nella gerarchia della valorizzazione dei rifiuti, finora il diritto ambientale svizzero ha equiparato la valorizzazione materiale e quella energetica, fatta eccezione per i casi particolari, come gli imballaggi per bevande o i rifiuti biogeni. Il nuovo articolo 30d LPAmb dà ora la priorità al riutilizzo e alla valorizzazione materiale dei rifiuti, se ciò è tecnicamente possibile, economicamente sostenibile e più rispettoso dell'ambiente. Se il riutilizzo o la valorizzazione materiale non possono essere effettuati a queste condizioni, la valorizzazione materiale combinata con quella energetica è prioritaria rispetto alla sola valorizzazione energetica (art. 30d cpv. 3 LPAmb). L'obiettivo è chiudere sempre più i cicli dei materiali e contribuire alla sicurezza dell'approvvigionamento. Tra le altre cose, ora è esplicitamente prescritta la valorizzazione materiale dei rifiuti che si prestano al compostaggio o alla fermentazione (art. 30d cpv. 2 LPAmb).

Con la presente modifica, l'OMD integra l'impostazione concreta della multa per littering introdotta dal Parlamento su scala nazionale, per la quale non esisteva finora alcuna base legale esplicita a livello federale. Il littering consiste nell'abbandonare o gettare con noncuranza piccole quantità di rifiuti urbani (fino a 35 litri) anziché utilizzare gli appositi cestini dei rifiuti o i punti di raccolta. Al fine di introdurre una multa uniforme a livello nazionale per il littering, vengono definite due diverse fattispecie, i relativi importi nonché alcuni esempi di tipi di rifiuti.

Attualmente la maggior parte dei Cantoni prevede già multe per il littering, ma con modalità diverse (p. es. per quanto riguarda la quantità di rifiuti regolamentata). Affinché l'armonizzazione a livello nazionale abbia successo, è importante che la normativa federale sia di facile comprensione. Le nuove fattispecie di littering riguardano «piccole quantità di rifiuti» (fino a 35 litri). Il legislatore ha sancito nella LPAmb una multa massima di 300 franchi, un importo che in molti Cantoni corrisponde al limite massimo per le multe disciplinari, dato che per importi superiori è richiesta una denuncia e, quindi, una procedura amministrativa più complessa.

Se l'importo massimo per chi getta o abbandona piccole quantità di rifiuti superasse i 300 franchi a livello nazionale, la maggior parte dei Cantoni non avrebbe alcun margine di manovra per punire con una multa disciplinare lo smaltimento illecito di grandi quantità di rifiuti urbani. Il Consiglio federale propone pertanto di punire le violazioni del divieto di littering con multe a livello nazionale fino a 200 franchi e di fissare a 300 franchi l'importo massimo delle multe disciplinari per lo smaltimento illecito di grandi quantità di rifiuti urbani (fino a 110 litri). Anche per questo il Parlamento ha creato una base legale esplicita nella revisione della LPAmb (art. 31b cpv. 3 in combinato disposto con l'art. 61 cpv. 1 lett. i LPAmb), in modo che i Cantoni possano continuare a gestire tali contravvenzioni con la procedura della multa disciplinare e a

concluderle con il minor onere amministrativo possibile. Inoltre, gli importi delle multe relativi a tali fattispecie aggiuntive sono coerenti con gran parte delle vigenti normative cantonali.

2 Punti essenziali del progetto

Il progetto contempla le modifiche riportate di seguito:

- integrazione dei termini «riutilizzo», «preparazione per il riutilizzo», «valorizzazione materiale», «valorizzazione materiale ed energetica» e «valorizzazione energetica» nelle definizioni (art. 3 lett. n-r OPSR).
- adeguamento della gerarchia della valorizzazione dei rifiuti (art. 12 OPSR) alle nuove disposizioni di cui all'articolo 30d LPAmb. In futuro i rifiuti dovranno essere riciclati, nella misura in cui ciò sia tecnicamente possibile ed economicamente sostenibile, in base alle seguenti priorità:
 - 1) preparazione per il riutilizzo o valorizzazione materiale;
 - 2) valorizzazione materiale ed energetica;
 - 3) valorizzazione energetica.
- vengono definite le condizioni alle quali i rifiuti combustibili vengono sottoposti alla valorizzazione materiale ed energetica o alla sola valorizzazione energetica. La distinzione viene effettuata in base al tenore di ceneri (allegato 4 OPSR).
- In base alla nuova gerarchia della valorizzazione dei rifiuti, in futuro tutti i rifiuti biogeni che si prestano al compostaggio o alla fermentazione dovranno essere raccolti separatamente e sottoposti in via prioritaria alla valorizzazione materiale. Dall'obbligo di valorizzazione materiale deriva anche l'obbligo di separare tempestivamente eventuali sostanze estranee (p. es. materie plastiche). Vengono precisati gli articoli già in vigore (art. 14 e 34 OPSR).
- vengono definite quattro fattispecie sulla base del tipo e della quantità di rifiuti urbani (all. 2 Elenco delle multe 2 n. 9003 OMD) al fine di introdurre una multa uniforme a livello nazionale per il littering (fino a un massimo di 35 litri) e una multa per grandi quantità di rifiuti urbani smaltiti in modo illecito (fino a un massimo di 110 litri).

3 Rapporto con il diritto internazionale

Il confronto tra la gestione svizzera dei rifiuti con le sue norme giuridiche e la legislazione europea ha lo scopo di assicurare condizioni eque ed evitare ostacoli al commercio tra la Svizzera e l'Unione europea (UE).

I principi che disciplinano lo smaltimento dei rifiuti nell'UE e in Svizzera coincidono ampiamente per analogia. La gerarchia della valorizzazione dei rifiuti per lo smaltimento prevista dal diritto svizzero è paragonabile a quella del diritto UE in termini di principi e obiettivi. Anche la direttiva quadro sui rifiuti dell'UE (direttiva 2008/98/CE) stabilisce infatti una gerarchia dei rifiuti, con un ordine di priorità in cui la prevenzione dei rifiuti è al primo posto, seguita da preparazione per il riutilizzo, valorizzazione materiale, valorizzazione energetica e, infine, smaltimento.

Con l'integrazione¹ dell'articolo 36 della direttiva quadro sui rifiuti dell'UE, gli Stati membri dell'UE sono chiamati ad adottare le misure necessarie per la lotta contro la gestione incontrollata dei rifiuti e, in particolare, emanare le disposizioni relative alle sanzioni da comminare in caso di violazione della direttiva. Gli Stati membri hanno quindi dovuto introdurre

¹ Direttiva (UE) 2018/851 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti.

multe per il littering entro la metà del 2020. La multa per littering a livello nazionale è pertanto in linea con il diritto dell'UE.

Secondo l'articolo 22 della direttiva quadro sui rifiuti dell'UE², gli Stati membri sono tenuti a raccogliere separatamente i rifiuti biogeni o a riciclarli alla fonte (p. es. mediante compostaggio). Le misure nel settore dei rifiuti biogeni riguardano principalmente la logistica e il riciclaggio dei rifiuti a livello nazionale, senza ripercussioni sul commercio internazionale o sull'accesso al mercato.

Le modifiche proposte non incidono in alcun modo sulle relazioni internazionali.

4 Spiegazioni sul recepimento della nuova gerarchia della valorizzazione dei rifiuti nell'ordinanza sui rifiuti

4.1 Definizione di nuovi termini

L'articolo 30d LPAmb prescrive una nuova gerarchia della valorizzazione dei rifiuti. A tal fine, nella LPAmb sono stati introdotti termini aggiuntivi relativi ai processi di smaltimento. La definizione di questi termini consente di utilizzarli correttamente e di distinguere i vari processi di smaltimento tra loro. Le definizioni dell'OPSR concretizzano il quadro giuridico della LPAmb.

Il *riutilizzo* è riservato a prodotti o oggetti che non sono o non sono più qualificati come rifiuti. Ne sono un esempio i componenti smontati reimpiegati in nuovi progetti edilizi: questi, restando nel ciclo economico, fanno in modo che il riutilizzo diventi una misura di prevenzione dei rifiuti. Anche gli oggetti che hanno perso la propria qualifica di rifiuti al termine di un processo di valorizzazione (*preparazione per il riutilizzo*) possono essere riutilizzati. Un soffiatore di fogliame smaltito, ad esempio, dopo essere stato controllato e riparato, passa da rifiuto a prodotto e può essere impiegato nuovamente come soffiatore (con lo stesso scopo originario).

La *preparazione per il riutilizzo* comprende l'intero processo di valorizzazione, incluse le singole fasi di trattamento quali il controllo, la pulizia, la riparazione o il trattamento (art. 7 cpv. 6^{bis} LPAmb) necessarie a rendere nuovamente utilizzabile un oggetto classificato come rifiuto. Il termine «preparazione per il riutilizzo», presente nel diritto europeo, e il termine «riutilizzo» di cui all'articolo 30d capoverso 1 LPAmb devono essere intesi come sinonimi.

La *valorizzazione materiale* consiste nel trattare i rifiuti in modo tale da poterli reimpiegare come materie prime secondarie nella loro totalità o in alcune delle loro parti. Esempi di valorizzazione materiale sono il recupero dei metalli dai rifiuti elettrici ed elettronici, degli aggregati dal materiale di scavo o del fosforo dai fanghi di depurazione. Si considera valorizzazione materiale anche la fermentazione, in quanto converte i rifiuti biogeni in prodotti utilizzabili (biogas e residui di fermentazione).

Nella *valorizzazione energetica* i rifiuti vengono utilizzati come fonte diretta di energia per i processi successivi, come la produzione di energia elettrica o la generazione di calore. Per essere idonei alla valorizzazione energetica, i rifiuti devono avere un contenuto energetico sufficiente (per le indicazioni al riguardo, cfr. cap. *Contenuto dell'autorizzazione di smaltimento nell'aiuto all'esecuzione concernente l'OTRif³*). In caso contrario oppure se la priorità è distruggere o eliminare le sostanze inquinanti, i rifiuti devono essere sottoposti a trattamento termico secondo l'articolo 3 lettera I dell'OPSR in vigore.

Nel caso della *valorizzazione materiale ed energetica*, una percentuale minima dei rifiuti deve essere sottoposta alla valorizzazione materiale. La distinzione tra valorizzazione materiale ed energetica e sola valorizzazione energetica dipende dal processo di smaltimento e dal tenore di ceneri del rifiuto in questione. L'OPSR specifica il tenore minimo di ceneri necessario per la

² Direttiva 2008/98/CE

³ Aiuto all'esecuzione sul traffico di rifiuti speciali e di altri rifiuti soggetti a controllo in Svizzera

valorizzazione materiale ed energetica dei rifiuti a seconda del processo (p. es. per la produzione di cemento di cui all'all. 4 OPSR).

4.2 Priorità al riutilizzo e alla valorizzazione materiale

Per garantire che la gerarchia della valorizzazione dei rifiuti di cui all'articolo 30*d* capoverso 1 LPAmb sia conforme all'OPSR, l'articolo 12 OPSR deve essere modificato. Mentre nell'OPSR la valorizzazione materiale e la valorizzazione energetica erano equiparate, con la presente modifica la preparazione per il riutilizzo e la valorizzazione materiale devono avere la priorità rispetto alla valorizzazione materiale ed energetica e alla sola valorizzazione energetica. Va osservato che l'articolo 12 OPSR si limita a stabilire i principi generali dell'obbligo di riciclare secondo metodi conformi allo stato della tecnica e non contempla ancora disposizioni concrete per categorie specifiche di rifiuti. Affinché sussista l'obbligo di preparazione per il riutilizzo o di valorizzazione materiale ai sensi dell'articolo 30*d* capoverso 1 LPAmb e dell'articolo 12 OPSR, i loro benefici ambientali nonché lo stato della tecnica devono essere determinati con maggiore precisione in base al rifiuto e al processo in questione, come avviene nei successivi articoli da 13–24 OPSR.

La LPAmb distingue ora tra la valorizzazione materiale ed energetica e la sola valorizzazione energetica, dando priorità alla prima (art. 30*d* cpv. 3 LPAmb). La distinzione tra questi due processi dipende dalla composizione dei rifiuti.

Le nuove gerarchie della valorizzazione dei rifiuti di cui all'articolo 30*d* LPAmb e all'articolo 12 OPSR sono quindi di natura programmatica. Ciò significa che l'esecuzione deve essere adeguata di conseguenza solo nel caso in cui un'ordinanza abbia stabilito disposizioni concrete per specifiche frazioni di rifiuti e definito lo stato della tecnica. A titolo di esempio si può citare l'articolo 19 OPSR, che stabilisce le possibilità concrete di valorizzazione del materiale di scavo e di sgombero. Lo stato della tecnica corrispondente è descritto nel modulo dell'aiuto all'esecuzione concernente l'OPSR «Riciclaggio di materiale di scavo e di sgombero».

4.3 Integrazione dei termini «riutilizzo» e «preparazione per il riutilizzo»

L'articolo 30*d* LPAmb introduce il concetto di riutilizzo, equiparato alla valorizzazione materiale. Questo termine non è ancora presente nell'OPSR e deve quindi essere integrato in diversi punti. Il «riutilizzo» (art. 30*d* cpv. 1 LP) e la «preparazione per il riutilizzo» (termine presente nel diritto europeo) vanno intesi come sinonimi e comprendono l'intero processo di valorizzazione prima che un oggetto diventato rifiuto possa essere nuovamente utilizzato.

4.4 Rifiuti biogeni (art. 14 e 34 OPSR)

4.4.1 Raccolta separata e gerarchia della valorizzazione dei rifiuti

L'articolo 30*d* capoverso 2 lettera d LPAmb stabilisce che i rifiuti che si prestano al compostaggio o alla fermentazione devono essere sottoposti a valorizzazione materiale «conformemente ai principi di cui al capoverso 1».

L'obbligo di valorizzazione materiale si applica ai rifiuti biogeni già dall'entrata in vigore dell'OPSR nel 2016, a condizione che vengano raccolti separatamente (art. 14 OPSR). Tuttavia, l'obbligo di raccolta separata si applica solo ai rifiuti biogeni che fanno parte dei rifiuti urbani (cfr. art. 3 lett. d e art. 13 OPSR). Poiché anche i rifiuti biogeni che non rientrano nel monopolio dei rifiuti urbani (p. es. quelli dell'industria e dell'artigianato) si prestano alla valorizzazione materiale, l'obbligo di raccolta separata prioritaria si applica anche in questo caso. In tal senso, vanno soddisfatte le condizioni di cui all'articolo 14 OPSR, presupposto garantito dalla nuova formulazione di tale articolo al capoverso 1.

I rifiuti biogeni che si prestano alla valorizzazione materiale (compostaggio o fermentazione) sono definiti nella parte del modulo «Lista dei rifiuti idonei a compostaggio o fermentazione» dell'aiuto all'esecuzione concernente l'OPSR (elenco non esaustivo). Sono da privilegiare gli impianti di compostaggio e di fermentazione rispetto alla cofermentazione in impianti di depurazione delle acque di scarico, in particolare nel caso di rifiuti biogeni selezionati e ricchi di sostanze nutritive. Le sostanze nutritive ivi contenute non devono essere rimosse dal ciclo del materiale. Negli impianti di depurazione delle acque di scarico, i residui solidi e liquidi dei rifiuti biogeni provenienti dalla fermentazione (residui di fermentazione) si mescolano con i fanghi di depurazione e, quindi, non possono essere completamente sottoposti a valorizzazione materiale (divieto di spandimento dei fanghi di depurazione dal 2006). Questa priorità si riflette nella modifica dell'articolo 34 capoverso 2 OPSR ed è già recepita come principio nell'aiuto all'esecuzione.

4.4.2 Separazione di sostanze estranee

Nel corso della deliberazione sull'iniziativa parlamentare 20.433, il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati hanno convenuto entrambi che non è necessario prevedere un obbligo esplicito di disimballaggio nella LPAmb, poiché esso è implicito nell'obbligo di valorizzazione materiale. Per garantire la valorizzazione materiale in conformità con l'articolo 30d capoverso 1 LPAmb, i rifiuti biogeni devono essere raccolti e riciclati il più possibile privi di sostanze estranee, come gli imballaggi. È essenziale che tali sostanze vengano rimosse il prima possibile (preferibilmente prima o al più tardi durante il processo di valorizzazione). Questo principio deve essere espressamente sancito nell'articolo 14 OPSR. I costi per la separazione delle sostanze estranee sono a carico di chi genera i rifiuti, come previsto dall'articolo 32 capoverso 1 LPAmb (finanziamento secondo il principio di causalità). Se le sostanze estranee non possono essere rimosse o possono esserlo solo in misura insufficiente, i rifiuti biogeni contaminati devono essere allora sottoposti a processi che, secondo lo stato della tecnica, soddisfino i requisiti per il loro trattamento. Per chiarire questo aspetto, l'articolo 34 capoverso 1 OPSR è stato integrato con il termine «tenore di sostanze estranee». Inoltre, l'articolo 34 OPSR specifica le norme già applicabili alle sostanze estranee: il capoverso 3 (ex cpv. 2) è integrato con il termine «etichettatura» per includere, oltre all'imballaggio, anche i metodi e i materiali utilizzati ai fini dell'etichettatura (etichette adesive, fascette ecc.).

Per quanto riguarda le altre modifiche:

- per garantire una formulazione uniforme all'interno dell'OPSR, il termine «rifiuti vegetali» dell'articolo 13 capoverso 1 deve essere sostituito con «rifiuti biogeni». Tale modifica che non ha alcun impatto sul monopolio cantonale dello smaltimento;
- nell'articolo 34 OPSR viene soppressa la frase subordinata «che prendono in consegna ogni anno più di 100 t di rifiuti». D'intesa con l'Ufficio federale dell'agricoltura, l'Ufficio federale dell'energia e l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale, il quantitativo soglia e, quindi, le dimensioni degli impianti non devono determinare ciò che è adatto al riciclaggio in un impianto. Tale quantitativo soglia era stato introdotto come parte dell'obbligo di resoconto di cui all'articolo 6 OPSR ed è irrilevante in questo caso.
- a seguito della revisione dell'ordinanza del 1° novembre 2023 sui concimi (OCon; RS 916.171), deve essere corretto il riferimento di cui all'articolo 34 capoverso 1.

4.5 Requisiti per la valorizzazione materiale ed energetica nei cementifici

I residui / le ceneri dei rifiuti utilizzati come combustibile per la fabbricazione di cemento vengono incorporati nel clinker e quindi sottoposti a valorizzazione materiale. Dal momento che il tenore di ceneri varia notevolmente a seconda dei rifiuti (p. es. 1 % per l'olio esausto e ca. 50 % per i fanghi di depurazione), di conseguenza varia anche il relativo contributo alla valorizzazione materiale. Occorre quindi determinare la percentuale di valorizzazione materiale necessaria per poter parlare di valorizzazione materiale ed energetica. Solo con un tenore di

ceneri superiore al 20 % è plausibile parlare di una componente materiale nel riciclaggio e quindi di una valorizzazione materiale ed energetica. Per i rifiuti con un tenore di ceneri inferiore al 20 %, invece, la valorizzazione è anzitutto energetica.

Il tenore di ceneri non influisce in alcun modo sull'autorizzazione dei rifiuti come combustibili nei cementifici. I rifiuti che non rientrano nella valorizzazione materiale ed energetica possono continuare a essere sottoposti a valorizzazione energetica.

4.6 Passaggio da «valorizzazione termica» a «valorizzazione energetica» per i rifiuti di legno

Il termine *valorizzazione termica*, che deriva dall'ordinanza del 16 dicembre 1985 contro l'inquinamento atmosferico (OIA; RS 814.318.142.1) e che è attualmente ancora presente all'articolo 14a capoverso 2 e nell'allegato 7 numero 2 OPSR, non rientra tra le definizioni dell'articolo 3 OPSR. Per motivi di coerenza, il termine *valorizzazione termica* cui all'articolo 14a capoverso 2 e nell'allegato 7 numero 2 è pertanto modificato in *valorizzazione energetica*.

5 Modifica di altri atti normativi

Con l'iniziativa parlamentare 20.433 «Rafforzare l'economia circolare svizzera», il Parlamento ha approvato una multa per chi getta con noncuranza o abbandona piccole quantità di rifiuti urbani nonché un'altra fattispecie penale per lo smaltimento illecito di grandi quantità di rifiuti urbani. Le disposizioni contro il littering e lo smaltimento illecito di grandi quantità di rifiuti urbani commentate qui di seguito servono anche ad attuare la [mozione Bourgeois 19.4100 «Lottare efficacemente contro l'abbandono dei rifiuti»](#) adottata a giugno 2020.

5.1 Ordinanza concernente le multe disciplinari

La norma esplicita contro il littering (divieto di littering) di cui all'articolo 31b capoverso 7 LPAmb e la possibilità di punire le violazioni del divieto di littering con una multa (art. 61 cpv. 4 LPAmb) costituiscono le basi legali a livello federale per l'introduzione di una multa per il littering uniforme su scala nazionale.

Queste nuove basi legali abrogano le precedenti normative cantonali e comunali per armonizzarle in una normativa nazionale. Oggi sono 18 i Cantoni che prevedono una propria multa per il littering. Sei Cantoni hanno delegato l'introduzione di una multa ai Comuni, un Cantone non ha previsto finora multe per il littering e un solo Cantone disciplina le fattispecie di littering sia a livello cantonale sia comunale.

L'attuazione concreta della multa per il littering a livello nazionale avviene tramite l'OMD. La multa viene riscossa nell'ambito di una procedura semplificata, ovvero la polizia e gli altri organi autorizzati possono infliggere direttamente la multa e richiederne il pagamento. Tuttavia, conformemente alla procedura della multa disciplinare, non possono essere inflitte multe a persone che, al momento del fatto, avevano meno di 16 anni (art. 4 cpv. 1 della legge del 18 marzo 2016 sulle multe disciplinari, LMD; RS 314.1).

Con la presente modifica, anche lo smaltimento illecito di grandi quantità di rifiuti urbani può essere punito con una multa fino a 20 000 franchi (art. 61 cpv. 1 lett. i in combinato disposto con l'art. 31bcpv. 3 LPAmb). Oltre alle violazioni del divieto di littering di cui all'articolo 31b capoverso 7 LPAmb, in futuro saranno sancite a livello di ordinanza anche multe per lo smaltimento illecito di grandi quantità di rifiuti urbani. Ciò significa che non vi è alcuna lacuna normativa a livello nazionale, che la regolamentazione a livello federale è coerente con l'esecuzione cantonale esistente e che l'onere amministrativo è ridotto al minimo.

5.1.1 Importi delle multe per littering ed esecuzione

Le multe cantonali per il littering attualmente in vigore sono impostate in modo diverso tra loro. Otto Cantoni (AG, AI, BS, GR, JU, NE, SH, ZG) prevedono una graduazione dell'importo delle multe; sebbene questa descriva la fattispecie (p. es. «divieto di littering» o «divieto di smaltimento di piccoli rifiuti»), non specifica un limite massimo per le quantità di rifiuti generati dal littering. Gli importi delle multe sono compresi tra 100 e 200 o 300 franchi. Il Cantone di Argovia prevede attualmente la multa più alta della Svizzera, pari a 300 franchi, indipendentemente dalla quantità di rifiuti abbandonati.

Per uniformare in futuro le multe per il littering, è necessario ampliare l'Elenco delle multe 2 dell'allegato 2 «Contravvenzioni secondo gli altri atti normativi». Dato che una multa deve essere proporzionata e facilmente applicabile, si distingue tra due fattispecie di littering. Ai fini dell'esecuzione, è inoltre importante definire quali quantità sono considerate «piccole quantità di rifiuti» (art. 31b cpv. 7 LPAmb). Nell'aiuto all'esecuzione [«Finanziamento dello smaltimento dei rifiuti urbani»](#) (UFAM 2018) si menziona come valore indicativo un sacco per i rifiuti da 35 litri, una categoria di sacchi ben nota e consolidata in Svizzera.

Se viene gettato o abbandonato un solo piccolo rifiuto, come un mozzicone di sigaretta o l'imballaggio di un panino, è prevista una multa di 100 franchi.

Se vengono gettati o abbandonati due o più rifiuti, è prevista una multa di 200 franchi. Questo importo si applica fino a un volume di 35 litri, che corrisponde alla quantità di rifiuti che, se non compressi con grande forza, entrano solitamente in un sacco da 35 litri. È il caso, ad esempio, di chi abbandona i rifiuti avanzati da un pasto (imballaggi di alimenti, tovaglioli, imballaggi per bevande ecc.) o di chi non smaltisce correttamente altri rifiuti urbani fino a un volume totale di 35 litri. La proposta si basa sulla media svizzera (cfr. allegato 2 Elenco delle multe 2 n. 9003.1 e 9003.2) e fissa la multa per littering a un massimo di 200 franchi.

Per l'adempimento della fattispecie di littering (art. 31b cpv. 7 LPAmb) è irrilevante se i rifiuti sono stati generati fuori casa o se sono stati portati da casa e abbandonati.

Vengono forniti esempi per illustrare quali tipi di rifiuti rientrano nell'ambito dell'ordinanza. L'elenco degli esempi non è esaustivo, considerato che qualsiasi rifiuto urbano o assimilabile ai rifiuti urbani rientra in queste nuove fattispecie. Si pensi, ad esempio, alle sigarette elettroniche monouso e ai fuochi d'artificio con i loro componenti.

La situazione è diversa per gli escrementi dei cani, per i quali non si applicano le disposizioni sul littering. Molti Cantoni disciplinano la mancata raccolta di tali escrementi con leggi speciali (p. es. la legislazione sui cani).

5.1.2 Importi delle multe per grandi quantità di rifiuti urbani ed esecuzione

Per garantire che l'esecuzione della nuova normativa sulle multe sia in linea con le disposizioni cantonali attualmente in vigore, nel presente progetto il Consiglio federale ha integrato l'Elenco delle multe 2 «Contravvenzioni secondo gli altri atti normativi» dell'allegato 2 con due categorie di importi, basate sulla fattispecie dello smaltimento illecito di grandi quantità di rifiuti urbani (art. 61 cpv. 1 lett. i in combinato disposto con l'art. 31bcpv. 3 LPAmb). Bisogna considerare in proposito che quantità superiori a 35 litri vanno oltre il «classico littering» di piccoli rifiuti; in questo modo si evita di dover presentare una denuncia penale per l'abbandono di sacchi di rifiuti da 60 e 110 litri, ad esempio, che comporterebbe un notevole onere amministrativo per le autorità cantonali rispetto alla procedura semplificata.

Molte delle attuali normative cantonali sul littering non definiscono il limite massimo delle quantità smaltite in modo scorretto (cfr. anche cap. 5.1.1) o includono esplicitamente grandi quantità di rifiuti smaltiti in modo illecito. Dieci Cantoni che prevedono una multa per littering dispongono di due o più categorie di importi, distinguendo tra singoli piccoli rifiuti, un accumulo di diversi piccoli rifiuti (FR, SG) o quantità di rifiuti fino a 110 litri (BE, LU, SO, UR). Alcuni Cantoni non definiscono un limite massimo neanche per grandi quantità di rifiuti urbani smaltite

in modo illecito (GE, GL, TG) e menzionano solo sacchi dei rifiuti o piccoli rifiuti in quantità maggiori.

Gli attuali importi delle multe cantonali per le «piccole quantità» sono generalmente nettamente inferiori a 300 franchi. Applicare l'importo massimo di 300 franchi per lo smaltimento errato o l'abbandono di rifiuti urbani fino a 35 litri appare sproporzionato, sia rispetto alle attuali normative cantonali sia rispetto alle altre fattispecie dell'Elenco delle multe dell'OMD. La multa massima di 300 franchi di cui all'articolo 1 capoverso 4 LMD viene pertanto fissata per lo smaltimento illecito di rifiuti urbani per un volume fino a 110 litri (cfr. allegato 2 Elenco delle multe 2 n. 9003.3 e 9003.4).

Tali fattispecie comprendono i rifiuti urbani e i rifiuti a questi assimilabili fino a un volume di 110 litri. Se il limite di 110 litri viene superato, occorre avviare un procedimento penale ordinario e la multa massima può arrivare fino a 20 000 franchi (art. 61 cpv. 1 lett. i in combinato disposto con l'art. 31bcpv. 3 LPAmb).

Se i rifiuti gettati o abbandonati in modo illecito hanno un volume compreso tra 35 litri e 60 litri, è prevista una multa di 250 franchi. Anche a queste quantità si applica lo smaltimento in sacchi dei rifiuti di dimensioni abituali, senza che sia necessario compattare eccessivamente.

Per lo smaltimento scorretto di un volume compreso tra 60 litri e 110 litri, è prevista una multa di 300 franchi. Sono compresi i rifiuti urbani o i sacchi riempiti di rifiuti urbani o rifiuti a questi assimilabili.

Gli oggetti più grandi, come un materasso o un tavolo da giardino rotto, non entrano in un sacco dei rifiuti da 110 litri. Pertanto, in caso di smaltimento scorretto di tali oggetti si configura la fattispecie di cui all'articolo 61 capoverso 1 lettera i in combinato disposto con l'articolo 31b capoverso 3 LPAmb o eventualmente la fattispecie di deposito illegale di cui all'articolo 61 capoverso 1 lettera g in combinato disposto con l'articolo 30e capoverso 1 LPAmb.

5.2 Ordinanza contro l'inquinamento atmosferico

Nell'allegato 2 numero 842 OIAt figura un riferimento all'articolo 14a OPSR in cui viene utilizzato il termine valorizzazione *termica*. Poiché ora l'OPSR, per motivi di uniformità delle definizioni, utilizza soltanto il termine *valorizzazione energetica*, anche l'OIAt deve essere adeguata di conseguenza. Gli altri articoli non sono interessati, poiché la valorizzazione termica è menzionata soltanto nell'allegato 2 numero 842 OIAt.

6 Ripercussioni

Negli articoli non menzionati qui di seguito non sono previste ripercussioni.

6.1 Ripercussioni per la Confederazione

Le modifiche all'ordinanza non hanno ripercussioni finanziarie o in termini di personale per la Confederazione.

6.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

6.2.1 Rifiuti biogeni

Le ripercussioni su Cantoni e Comuni sono minime. Per i rifiuti biogeni che non rientrano nel monopolio dei rifiuti urbani, esistono già sistemi logistici per la raccolta separata e la valorizzazione materiale è una pratica ampiamente diffusa. Attualmente i rifiuti biogeni provenienti dalle raccolte comunali sono già sottoposti a valorizzazione materiale, come

previsto dal diritto in vigore. Se del caso, le raccolte potrebbero essere ulteriormente ottimizzate. Tuttavia, potrebbero essere necessari maggiori sforzi sia per la separazione delle sostanze estranee nella raccolta comunale (misure di sensibilizzazione, rifiuto di lotti contaminati ecc.) sia nei controlli statali volti a verificare la conformità alle disposizioni della raccolta separata e della separazione di sostanze estranee. Si può presumere che le autorità (p. es. i Cantoni) vigileranno su queste misure per garantire il rispetto delle nuove disposizioni.

6.2.2 Multa per littering a livello nazionale

Poiché la maggior parte dei Cantoni ha già introdotto multe per il littering nonché per lo smaltimento illecito di grandi quantità di rifiuti urbani e dato che in altri Cantoni esistono multe anche a livello comunale, non si prevedono ripercussioni significative per i Cantoni e i Comuni. Infatti, l'introduzione di questa multa non modifica né gli organi competenti per l'emissione delle multe né l'esecuzione stessa (p. es. frequenza dei pattugliamenti), che rimane di competenza dei Cantoni e dei Comuni.

Per i Cantoni che finora non hanno previsto multe comunali per questo tipo di fattispecie o che non hanno ancora introdotto una multa per il littering, l'introduzione di una multa uniforme a livello nazionale comporta un onere iniziale. Inoltre, anche l'adeguamento delle legislazioni cantonali e comunali affinché siano in linea con il diritto federale comporta un onere *tantum*.

6.3 Ripercussioni sull'economia, l'ambiente e la salute

6.3.1 Gerarchia nella gerarchia della valorizzazione dei rifiuti

L'adeguamento dell'obbligo generale di riciclare di cui all'articolo 12 OPSR e all'articolo 30d LPAmb non ha ripercussioni dirette sulla gestione dei rifiuti. L'articolo 12 OPSR, tuttavia, fornisce la base per integrare in futuro nell'ordinanza l'obbligo di valorizzazione materiale per determinate categorie di rifiuti

nonché per definire uno stato della tecnica aggiornato. A tal fine è però necessario dimostrare che la valorizzazione materiale ha un beneficio ecologico ed è anche economicamente sostenibile.

6.3.2 Rifiuti biogeni

I nuovi obblighi di cui all'OPSR riguardano all'incirca da 5000 a 9000 aziende, in particolare quelle attive nei seguenti settori: produzione di derrate alimentari, commercio al dettaglio, alloggio e ristorazione, agricoltura, smaltimento e valorizzazione dei rifiuti. I nuovi obblighi (raccolta separata per i rifiuti biogeni specifici dell'azienda, obbligo di valorizzazione materiale e separazione tempestiva delle sostanze estranee) comporteranno dei costi per queste aziende. Si presume tuttavia che le modifiche comportamentali nelle aziende saranno solo marginali, poiché a oggi esiste già una logistica di smaltimento dei rifiuti biogeni specifici dell'azienda, i quali, se idonei, vengono già in gran parte sottoposti a valorizzazione materiale. Ciò può comportare lievi modifiche nella logistica di raccolta nonché la necessità di nuovi contratti con gli impianti di riciclaggio, che possono ripercuotersi sui prezzi di smaltimento in modo positivo o negativo. Potrebbero inoltre essere necessari investimenti in tecnologie e processi per la separazione di sostanze estranee. I costi variano a seconda del gruppo di soggetti interessati, delle dimensioni dell'azienda, dei processi e dell'infrastruttura esistente, il che li rende difficili da stimare, sebbene nel complesso si possano classificare come medio-bassi. Gli eventuali costi possono essere trasferiti al produttore di rifiuti attraverso i prezzi di smaltimento o dei prodotti (finanziamento secondo il principio di causalità). Per i consumatori, i prezzi aumenterebbero solo in misura minima. Sono in particolare le piccole e medie imprese (PMI) a poter disporre di una minore capacità di sostenere i costi dei nuovi obblighi. Tuttavia, dispongono di un margine di manovra sufficiente per trasferire i rifiuti biogeni a un'azienda in grado di farsi carico dei suddetti obblighi.

La regolamentazione prevista nel settore dei rifiuti biogeni promuove l'economia circolare aumentandone la valorizzazione materiale e contribuendo così alla conservazione delle risorse primarie come pure alla creazione di cicli dei materiali chiusi. Si ottengono così importanti materie prime secondarie per prodotti fertilizzanti di alta qualità nonché vettori energetici (compost, digestato, biogas o biodiesel). La regolamentazione prevista contribuisce in misura marginale alla riduzione delle emissioni di gas serra, in quanto la valorizzazione energetica dai rifiuti biogeni viene ridotta a favore della valorizzazione materiale. Questo contributo al raggiungimento degli obiettivi climatici rimane tuttavia relativamente modesto, considerato il ruolo minore dei rifiuti biogeni rispetto ad altre fonti di emissioni di CO₂. Le misure promuovono altresì in piccola parte la conservazione della diversità naturale riducendo l'immissione di materie plastiche nel suolo e contribuendo così a migliorarne la qualità nonché, indirettamente, a proteggere la biodiversità. Per quanto riguarda i fattori di produzione naturali, le misure promuovono un utilizzo più sostenibile di risorse quali il suolo e le materie prime, ma l'impatto su fattori di produzione più ampi come le foreste o l'acqua rimane minimo. Infine, le misure non hanno ripercussioni significative sulla sicurezza delle persone o dei beni materiali, poiché si concentrano sugli adeguamenti aziendali nella gestione dei rifiuti e non incidono su alcun rischio rilevante per la sicurezza.

6.3.3 Multa nazionale per littering e grandi quantità di rifiuti urbani smaltiti in modo illecito

L'introduzione di una multa uniforme a livello nazionale per il littering e per grandi quantità di rifiuti urbani smaltiti in modo illecito dovrebbe avere un impatto minimo in termini di ripercussioni sull'economia, sull'ambiente e sulla salute. La maggior parte dei Cantoni ha già introdotto disposizioni penali cantonali o comunali e l'esecuzione rimane sostanzialmente invariata con l'introduzione della multa a livello nazionale.

Si prevede una riduzione dei costi per il settore pubblico e i trasporti pubblici come pure dei costi per i privati (p. es. gli agricoltori). L'esperienza dimostra che sono i privati a gettare o abbandonare piccole quantità di rifiuti o a smaltire in modo illecito i rifiuti urbani. I costi per la pulizia del suolo pubblico, invece, sono a carico della collettività; quelli relativi ai terreni privati sono sostenuti, ad esempio, da imprese come le aziende agricole o i punti vendita per asporto. La riduzione prevista del littering e dei rifiuti urbani smaltiti in modo illecito, e quindi dei costi, andrà a vantaggio del settore pubblico e dell'economia.

L'attuale regolamentazione frammentata può essere abrogata con l'introduzione di una multa a livello nazionale. Si prevede un'esecuzione semplificata tanto per la polizia quanto per gli altri organi competenti in seguito all'eliminazione delle tante regolamentazioni differenti. Pertanto, un'esecuzione uniforme e quindi semplificata lascia ipotizzare una possibile riduzione del littering e dei quantitativi di rifiuti urbani smaltiti in modo illecito.

In questo modo, meno sostanze inquinanti (p. es. microplastiche) finiscono nell'ambiente, causando meno danni (p. es. al benessere della fauna). Inoltre, si preservano risorse primarie, poiché si riciclano più rifiuti. Aumentano per la società la sensazione di sicurezza e il benessere, il che va di pari passo con una migliore qualità della vita per la popolazione. Il rilascio di meno sostanze inquinanti nell'ambiente comporta vantaggi anche sul piano della salute.

Parte II: attuazione della mozione 24.3475 «Rimuovere il blocco normativo nel riciclaggio di zinco» della Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale

1 Introduzione

Con la mozione 24.3475 il Consiglio federale è invitato a modificare l'ordinanza sui rifiuti (OPSR; RS 814.600) in modo da poter rimuovere il blocco normativo nel riciclaggio di zinco.

Tale blocco nasce dall'incertezza del diritto in merito alla classificazione delle ceneri dei filtri e dei fanghi di idrossido provenienti dagli impianti di incenerimento di rifiuti urbani (IIRU). A partire dal 2026, vige l'obbligo di recuperare da suddetti fanghi e ceneri metalli riciclabili, tra cui lo zinco (art. 32 cpv. 2 lett. g e art. 54 cpv. 3 OPSR).

Per finanziare un impianto per il recupero dello zinco dalle ceneri dei filtri degli IIRU in Svizzera si prevedono investimenti ingenti. La Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale chiede, dunque, di modificare l'OPSR in modo da creare condizioni quadro giuridiche che consentano di prendere una decisione fondata in merito agli investimenti.

Il Consiglio federale ha proposto di accogliere la mozione. Con la presente modifica, l'OPSR sancisce che i residui di incenerimento dei rifiuti urbani (p. es. scorie, ceneri dei filtri o fanghi di idrossido) vanno qualificati anch'essi come rifiuti urbani.

La mozione è stata accolta dal Consiglio nazionale il 10 settembre 2024 e dal Consiglio nazionale il 5 dicembre 2024.

2 Punti essenziali del progetto

La definizione di «rifiuti urbani» di cui all'articolo 3 lettera a OPSR è integrata con i residui di incenerimento degli IIRU.

3 Rapporto con il diritto internazionale

L'estensione della definizione di «rifiuti urbani» ai residui di incenerimento degli IIRU interessa esclusivamente la Svizzera e non si ripercuote sulle relazioni internazionali. Ai sensi dell'articolo 4 capoverso 1 lettera b della legge sullo sgravio delle imprese (LSgrl; RS 930.31), la norma proposta non comporta per le imprese svizzere alcun obbligo aggiuntivo rispetto a quelli di altri Paesi (Swiss Finish).

4 Commento ai singoli articoli

4.1 Integrazione della definizione di «rifiuti urbani» con i residui di incenerimento degli IIRU

4.1.1 Informazioni generali

Si procede all'integrazione della definizione di «rifiuti urbani» di cui all'articolo 3 lettera a OPSR. Con la presente modifica, al numero 4 viene specificato che anche tutti i residui di incenerimento degli IIRU vanno qualificati come rifiuti urbani fino al momento in cui sono riciclati

o depositati. Fino alla fine del processo di valorizzazione o del deposito, tali residui sono considerati pertanto rifiuti urbani.

Secondo l'articolo 7 capoverso 6^{bis} della legge sulla protezione dell'ambiente (LPAmb; RS 814.01), lo smaltimento dei rifiuti comprende il loro riciclaggio o deposito definitivo nonché le operazioni preliminari di raccolta, trasporto, deposito provvisorio e trattamento. Il trattamento termico dei rifiuti urbani, pertanto, rientra tra le operazioni preliminari del processo di smaltimento e si conclude soltanto con il riciclaggio o il deposito dei residui. Ne consegue che i residui di incenerimento rientrano nel monopolio di smaltimento dei rifiuti urbani e che sono i Cantoni a definirne lo smaltimento (art. 31^b cpv. 1 LPAmb). Si tratta della prassi in uso da anni. Anche il materiale legislativo conferma tale interpretazione secondo cui i residui di incenerimento, in seguito al trattamento negli IIRU, rimangono **fino al completamento del processo di riciclaggio e deposito** di esclusiva competenza (monopolio) dei Cantoni, i quali devono definire l'avviamento ai vari impianti secondo il territorio di provenienza: *«L'avviamento dei rifiuti secondo il territorio di provenienza ai vari impianti di trattamento, di riciclaggio e di deposito garantisce non soltanto un funzionamento razionale e sicuro degli impianti, ma evita anche problemi di ordine ecologico e soluzioni particolari, che in quanto tali sono onerose.»* (FF 1993 II 1213 In altre parole, secondo l'intenzione del legislatore il monopolio dei Cantoni sui rifiuti urbani non si conclude già con il loro primo trattamento (= incenerimento negli IIRU), bensì comprende l'intero processo di smaltimento (art. 7 cpv. 6^{bis} LPAmb).

Il fatto che, finora, i residui di incenerimento non fossero esplicitamente menzionati nella definizione di «rifiuti urbani» di cui all'articolo 3 lettera a OPSR, ha comportato, negli ultimi anni, un'incertezza del diritto problematica per i Cantoni in relazione all'aspetto dello smaltimento dei residui prodotti dal trattamento termico dei rifiuti urbani. Questa precisazione nell'OPSR è importante non soltanto per il riciclaggio di zinco, bensì anche per altri residui (scorie, ceneri dei filtri).

Ai Cantoni spetta già la responsabilità di allestire un piano di gestione dei rifiuti e un piano di gestione delle discariche (art. 31 LPAmb e art. 4 OPSR) nonché di autorizzare le discariche (art. 38 OPSR). Per poter adempiere a questa responsabilità, devono avere la possibilità di intervenire sull'intera catena di smaltimento dei rifiuti urbani. Per esempio, i Cantoni sono già incaricati di eseguire correttamente l'obbligo di recuperare i metalli dalle ceneri dei filtri degli IIRU (art. 32 lett. g OPSR). Inoltre, nel modulo dell'aiuto all'esecuzione relativo all'OPSR «Recupero di metalli dalle ceneri dei filtri di impianti di incenerimento dei rifiuti urbani»⁴ si afferma che, come da prassi pluriennale, i residui prodotti dal trattamento termico dei rifiuti urbani sono considerati anch'essi rifiuti urbani. I Cantoni e i Comuni da questi autorizzati sono altresì tenuti a provvedere affinché i costi complessivi di smaltimento dei rifiuti urbani siano finanziati mediante emolumenti conformi al principio di causalità (art. 32a LPAmb), un compito che richiede a sua volta una pianificazione globale e a lungo termine. In tal senso, l'integrazione dell'articolo 3 lettera a OPSR non comporta alcuna novità in termini di responsabilità o di obblighi dei Cantoni, bensì si limita a sancire a livello di ordinanza l'intenzione del legislatore (FF 1993 II 1213) nonché la prassi corrente, e a creare certezza del diritto, anche per i finanziamenti necessari.

La maggior parte degli IIRU svizzeri inceneriscono non soltanto rifiuti urbani che provengono dalle economie domestiche, bensì, in quantità relativamente piccole, anche rifiuti con composizione analoga che attualmente, in senso stretto, rientrano tra i rifiuti non soggetti al monopolio (cosiddetti «altri rifiuti»). Tuttavia, per garantire un'esecuzione ecocompatibile ed efficace, si rinuncia a distinguere tra residui di incenerimento dei rifiuti urbani e di «altri rifiuti», distinzione, peraltro, tecnicamente non più possibile in seguito all'incenerimento (trattamento). I residui di incenerimento provenienti da impianti in cui vengono inceneriti rifiuti urbani rientrano interamente nel monopolio di smaltimento dei rifiuti urbani. Lo smaltimento dei residui di incenerimento degli IIRU rimane, come finora, di competenza dei Cantoni (art. 4 e art. 38

⁴ www.bafu.admin.ch > Temi > Tema Rifiuti > Legislazione ed esecuzione > Aiuti all'esecuzione > Aiuto all'esecuzione OPSR > Modulo: Residui della combustione > [Parte 1: Recupero di metalli dalle ceneri dei filtri di impianti di incenerimento dei rifiuti urbani](#)

OPSR). La richiesta della mozione 24.3475 di modificare l'OPSR «*in modo da poter rimuovere il blocco normativo nel riciclaggio di zinco*» viene soddisfatta.

4.1.2 Variante 1

La maggior parte degli IIRU svizzeri inceneriscono non soltanto rifiuti urbani che provengono dalle economie domestiche, bensì, in quantità relativamente piccole, anche rifiuti con composizione analoga che attualmente, in senso stretto, rientrano tra i rifiuti non soggetti al monopolio (cosiddetti «altri rifiuti»). Tuttavia, per garantire un'esecuzione ecocompatibile ed efficace, nella variante 1 si rinuncia a distinguere tra residui di incenerimento dei rifiuti urbani e di «altri rifiuti», distinzione, peraltro, tecnicamente non più possibile in seguito all'incenerimento (trattamento). In questa variante, i residui di incenerimento provenienti da impianti in cui vengono inceneriti rifiuti urbani rientrano interamente nel monopolio di smaltimento dei rifiuti urbani. Lo smaltimento dei residui di incenerimento degli IIRU rimane pertanto, come finora, di competenza dei Cantoni (art. 4 e art. 38 OPSR). La variante 1 soddisfa la richiesta della mozione 24.3475 di modificare l'OPSR «*in modo da poter rimuovere il blocco normativo nel riciclaggio di zinco*».

4.1.3 Variante 2

Secondo la variante 2, i rifiuti di composizione analoga che attualmente non sottostanno al monopolio (cosiddetti «altri rifiuti») non dovrebbero rientrare nei rifiuti urbani. Dal momento che, dal punto di vista tecnico, in seguito all'incenerimento non più possibile distinguere tra rifiuti urbani e «altri rifiuti», occorre definire la percentuale di tale quota (p. es. se prima dell'incenerimento nell'IIRU il 15 % era costituito da «altri rifiuti», anche il 15 % dei residui non conta come rifiuti urbani). Secondo la variante 2, tali residui di incenerimento degli IIRU non rientrano nel monopolio di smaltimento dei rifiuti urbani e andrebbero individuati dai gestori degli impianti.

4.2 Precisazione del concetto di «rifiuti urbani» nell'OPSR

Attualmente l'OPSR definisce, in diversi punti, i rifiuti urbani innanzitutto come input negli impianti di incenerimento (p. es. art. 10 «*Obbligo di trattamento termico*»). Ampliando esplicitamente il significato del termine «rifiuti urbani» con i residui di incenerimento, in alcuni punti occorre precisare che si intendono soltanto i rifiuti urbani di cui all'articolo 3 lettera a numeri 1–3. Di conseguenza, negli articoli e nei numeri seguenti il termine «rifiuti urbani» viene sostituito dalla formulazione «rifiuti urbani di cui all'articolo 3 lettera a numeri 1–3»:

- articolo 10, articolo 13 capoverso 1 e 4, articolo 22 capoverso 2, articolo 24 capoverso 1 secondo periodo, articolo 31 lett. c, articolo 32 capoverso 2 lett. a e g e articolo 36 capoverso 2 lett. c OPSR.
- Allegato 5 OPSR: numero 3.1 lettera a–b, numero 4.1 lettere a e n. 4.3 frase introduttiva
- articolo 49 OPSR (la disposizione transitoria sui rifiuti urbani viene abrogata).

5 Ripercussioni

5.1 Ripercussioni per la Confederazione (dal punto di vista delle finanze e del personale)

Alla Confederazione non viene attribuito alcun compito ulteriore.

5.2 Ripercussioni per i Cantoni e per i Comuni

La modifica proposta mira a disciplinare a livello di ordinanza la prassi corrente, ponendo rimedio all'attuale incertezza del diritto in merito alla classificazione dei residui di incenerimento come rifiuti urbani e consentendo così ai Cantoni di pianificare meglio la gestione dei rifiuti (art. 31 LPAmb).

5.3 Ripercussioni per l'ambiente, l'economia e la salute

Dal momento che le prescrizioni in materia di smaltimento dei residui di incenerimento non subiscono alcuna modifica, non sono previste ripercussioni sull'ambiente e sulla salute.

Altresì, essendo mantenuta la prassi corrente, non sono previste ripercussioni neanche per l'economia. La presente modifica dell'OPSR non crea un nuovo monopolio, bensì si limita a disciplinare esplicitamente la prassi esistente. I residui prodotti dal trattamento termico dei rifiuti urbani sono ancora considerati rifiuti urbani e, pertanto, rientrano già nel monopolio di smaltimento dei rifiuti urbani. Ne consegue che non si rendono necessarie norme semplificate per le piccole e medie imprese né l'abrogazione di regolamentazioni nello stesso settore ai sensi dell'articolo 4 LSgrl. Fondamentalmente, la modifica proposta non crea nuove norme. In generale, viene creata certezza del diritto per tutti gli attori coinvolti. L'esecuzione amministrativa si svolge già per via elettronica.

Attualmente in Svizzera non esiste un impianto privato per il riciclaggio di zinco. I fanghi di idrossido vengono consegnati a quattro operatori svizzeri del riciclaggio di rifiuti speciali, i quali a loro volta li esportano, consegnandoli a operatori esteri. Pertanto, la messa in esercizio degli impianti SwissZinc, almeno per il momento, si ripercuoterebbe soltanto sulle esportazioni, che rimarrebbero comunque possibili e giuridicamente ammissibili (cfr. art. 17 ordinanza sul traffico di rifiuti, OTRip; RS 814.610). Il trasporto passerebbe da un'esportazione all'estero a percorsi di trasporto nazionali, motivo per cui, almeno per il momento, si prevede che le presenti modifiche avranno un impatto economico minimo sulle imprese di trasporto.

6 Aspetti giuridici

L'articolo 3 lettera a OPSR e in particolare l'integrazione del numero 4 stabiliscono esplicitamente che i Cantoni sono responsabili dell'intero processo di smaltimento, dalla raccolta fino al riciclaggio o al deposito (art. 7 cpv. 6^{bis} LPAmb), dei rifiuti urbani (art. 31b cpv. 1 LPAmb). L'articolo 31b LPAmb in combinato disposto con l'articolo 3 lettera a OPSR delega ai Cantoni l'obbligo dello smaltimento dei rifiuti urbani al fine di garantire sicurezza in merito. L'articolo 3 lettera a OPSR rappresenta una prescrizione ai sensi dell'articolo 3 capoverso 1 lettera a della legge sui cartelli (LCart; RS 251). Questa disposizione e, in particolare, l'integrazione del numero 4 nell'articolo 3 lettera a OPSR esplicitano che l'intero processo di smaltimento dei rifiuti urbani, dalla raccolta fino al riciclaggio o al deposito (art. 7 cpv. 6^{bis} LPAmb), rientrano nel monopolio di smaltimento dei rifiuti urbani. Laddove il diritto pubblico ha deliberatamente escluso la concorrenza, il campo di applicazione materiale della LCart è limitato. Di conseguenza, la Commissione della concorrenza rimane fondamentalmente responsabile, pur potendo soltanto, alla fine di un eventuale processo, fornire raccomandazioni ai sensi dell'articolo 45 LCart (MARKUS SCHOTT in: BSK KG, 2021, Art. 3 Abs. 1 KG N 25).

Se i Cantoni emanano, nell'ambito delle proprie competenze, prescrizioni per lo smaltimento dei rifiuti urbani, occorre verificare se e in che misura tali regolamentazioni escludano la concorrenza. La LCart è applicabile nella misura in cui rimanga la possibilità di concorrenza.

La posizione secondo cui l'articolo 3 lettera a numero 4 OPSR estende il monopolio dei rifiuti urbani dei Cantoni creando così un nuovo monopolio, sarebbe giustificata per i seguenti motivi: la creazione di una (nuova) prescrizione che esclude la concorrenza è consentita secondo l'articolo 3 capoverso 1 LCart in caso di inefficienza del mercato o in presenza di interessi

superiori (cfr. messaggio concernente una legge federale sui cartelli e altre limitazioni della concorrenza, FF 1995 I 389 pag. 433 segg.). Gli interventi devono *innanzitutto* essere effettuati dal legislatore legittimato costituzionalmente e, *in secondo luogo*, possono essere estesi solo a settori in cui il mercato, in quanto sistema di regolamentazione delle relazioni economiche, non è totalmente o sufficientemente in grado di svolgere le sue funzioni. Nel presente caso entrambe le condizioni sono soddisfatte:

1. le «*prescrizioni*» ai sensi dell'articolo 3 capoverso 1 LCart possono essere emanate a livello di legge o di ordinanza a condizione che siano adempiuti i presupposti per la delega (ROMINA CARCAGNI, MICHAEL TREIS, ANGELA DURRER, PETRA HANSELMANN, Baker & McKenzie [Hrsg.], Kartellgesetz Stämpflis Handkommentar, Berna 2007, n. marg. 2 sull'art. 3). Nel presente caso le competenze legislative del Consiglio federale per l'adeguamento dell'articolo 3 lettera a OPSR sono date (art. 31*b* cpv. 1 LPAmb i.c.d. con l'art. 39 cpv. 1 LPAmb).
2. Nel caso concreto, è molto probabile che il sistema di mercato non sia in grado di tenere conto di *interessi superiori*. Tra questi interessi superiori rientrano anche le questioni ambientali e, in particolare, l'obbligo di pianificazione pluriennale dei Cantoni per garantire la sicurezza dello smaltimento a livello nazionale (art. 31 e 31*a* LPAmb; art. 4 OPSR). Si sottolineano inoltre gli obblighi più severi in materia di valorizzazione materiale, a cui il Parlamento attribuisce maggiore peso al più tardi con l'attuazione dell'iniziativa parlamentare 20.433 «Rafforzare l'economia circolare svizzera»: l'obbligo di cui all'articolo 30*d* capoverso 2 lettera a LPAmb prevede a livello legislativo che «i metalli riciclabili contenuti nei residui del trattamento dei rifiuti, delle acque di scarico e dell'aria di scarico» devono essere sottoposti a valorizzazione materiale. Se non viene chiarito esplicitamente a livello di ordinanza che anche i residui di incenerimento sono soggetti al monopolio dei rifiuti urbani, è probabile che nei prossimi anni o decenni in Svizzera non vengano costruiti impianti per il recupero dello zinco: il rischio finanziario per i Cantoni sarebbe infatti probabilmente troppo elevato dal momento che non avrebbero la garanzia di sfruttare al massimo tali impianti. Per poter comunque attuare la valorizzazione prevista dalla legge, è opportuno che i Cantoni siano responsabili di questi rifiuti.

Con la **mozione 24.3475** della CAPTE-N, il Consiglio federale è invitato a modificare l'ordinanza sui rifiuti (OPSR) *in modo da poter rimuovere il blocco normativo nel riciclaggio di zinco*. Entrambe le Camere hanno approvato la mozione, motivo per cui il Consiglio federale deve adempierla (cfr. art. 122 LParl).