



Berna, 25 novembre 2022

Modifica dell'ordinanza contro l'inquinamento atmosferico nell'ambito della depurazione dei gas di scarico

Rapporto esplicativo



Indice

1	Situazione iniziale.....	3
2	Punti essenziali del progetto	3
3	Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo.....	5
4	Commento alle singole disposizioni.....	5
5	Ripercussioni	6

1 Situazione iniziale

La precarietà della situazione dell'approvvigionamento di gas in Europa causata dalla guerra in Ucraina e la difficoltà generale in cui versa l'approvvigionamento a livello globale causano possibili difficoltà di approvvigionamento o la mancata disponibilità di diversi prodotti chimici che vengono utilizzati direttamente o indirettamente nell'industria e nell'economia per la depurazione dei gas di scarico. Si tratta in particolare dell'ammoniaca o dell'urea, che vengono impiegate per la denitrificazione dei gas di scarico in diversi impianti come centrali di cogenerazione a legna, impianti di incenerimento dei rifiuti urbani, cementifici o motori a combustione stazionari. Questi due prodotti chimici sono necessari nei processi di combustione, per eliminare dai gas di scarico gli ossidi di azoto (NO_x) dannosi per l'ambiente e la salute. Per la produzione di ammoniaca occorre anche il gas naturale come sostanza di partenza. L'ammoniaca, a sua volta, è la base per la produzione di urea. Nella depurazione dei fumi vengono utilizzati anche altri prodotti chimici, come ad esempio la soda caustica che viene prodotta mediante elettrolisi cloroalcalina. L'energia necessaria a tale scopo viene ottenuta dall'elettricità. In caso di scarsità di gas o di energia elettrica, sussiste il rischio che queste sostanze non siano più disponibili sul mercato in quantità sufficienti. Inoltre, data la situazione globale della logistica, oltre a problemi di produzione dovuti all'approvvigionamento energetico si potrebbero verificare ritardi o interruzioni nelle forniture.

I prodotti chimici per la depurazione dei gas di scarico servono nell'esercizio continuo, affinché gli impianti riescano a rispettare i valori limite d'emissione previsti per gli inquinanti atmosferici nell'ordinanza contro l'inquinamento atmosferico (OIAAt). In caso di interruzioni, il funzionamento di molti impianti potrebbe non essere più conforme all'OIAAt. Ciò riguarderebbe, ad esempio, gli impianti di incenerimento dei rifiuti urbani, in quanto in alcuni casi potrebbe essere a rischio la combustione dei rifiuti urbani in continuo accumulo, con ulteriori ripercussioni sulla produzione di elettricità e calore di questi impianti. Diverse associazioni settoriali e alcuni servizi specializzati cantonali si sono pertanto rivolti all'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM) chiedendo chiarimenti sugli aspetti legali relativi alla gestione di una simile situazione, qualora si dovesse verificare. Anche diversi servizi di igiene dell'aria sono stati contattati dalle singole aziende, che hanno espresso la preoccupazione di non poter più acquistare determinate sostanze.

È difficile stimare se, nel prossimo futuro, si verificheranno davvero situazioni di carenza di prodotti chimici per la depurazione dei gas di scarico. Considerata l'incertezza generale della situazione europea e globale concernente l'approvvigionamento energetico e le catene di fornitura, tale scenario non è da escludere. Per questi casi occorre quindi precisare la base giuridica. Per tale motivo, nell'OIAAt occorre emanare disposizioni mirate in modo che i Cantoni possano definire, in casi eccezionali e in condizioni chiare e rigorose, limitazioni delle emissioni meno severe in caso di mancata disponibilità di prodotti chimici per l'esercizio degli impianti di depurazione dei gas di scarico. In questo modo viene chiarita la base giuridica relativa alle situazioni eccezionali e garantita la certezza del diritto.

2 Punti essenziali del progetto

In Svizzera vige il sistema delle scorte obbligatorie. Se, in una situazione di grave penuria, l'economia non è più in grado di garantire l'approvvigionamento di beni e servizi d'importanza vitale, la Confederazione ed eventualmente i Cantoni adottano i provvedimenti necessari. Ai sensi della legge sull'approvvigionamento economico del Paese (LAP; RS 531), il Consiglio federale può prevedere la costituzione di scorte obbligatorie per determinati beni d'importanza vitale. Tuttavia, al momento i prodotti chimici necessari per l'esercizio, come l'ammoniaca, l'urea o la soda caustica per la depurazione dei gas di scarico, non vengono considerati come tali.

In linea di principio, attraverso l'autorizzazione d'esercizio i gestori degli impianti sono tenuti a rispettare le esigenze previste dal diritto in materia di tutela ambientale e ad adottare a tal fine tutti i provvedimenti disponibili. Compete alle singole imprese provvedere a tenere a magazzino i prodotti chimici in quantità sufficienti per coprire eventuali ritardi di fornitura o brevi interruzioni nelle consegne. Nella pratica, a seconda della sostanza e del tipo di impianto sono a disposizione scorte per il consumo nell'ordine di alcuni giorni o qualche settimana.

Considerata la situazione dell'approvvigionamento di elettricità e gas è ipotizzabile che, nell'inverno 2022/23 ma anche più tardi, si verifichino difficoltà di produzione e fornitura di alcuni prodotti chimici necessari per la depurazione dei gas di scarico. Di conseguenza, le aziende potrebbero non essere più in grado di rispettare i valori limite d'emissione, violando così le vigenti prescrizioni sulla protezione dell'ambiente. In questi casi le autorità cantonali competenti sarebbero tenute, secondo il diritto vigente, a emanare decisioni volte a ripristinare la situazione legale entro un termine opportuno. Questa procedura era adatta per i casi singoli, quando un impianto, per ragioni tecniche, non è più in grado di rispettare i valori limite, ma non per la gestione di un problema quale la diffusa mancanza di prodotti chimici in Svizzera. Le disposizioni attuali dell'OIAAt non prevedono alcuna autorizzazione esplicita che, in simili situazioni, consenta all'autorità di attenuare le limitazioni delle emissioni di determinati impianti o categorie di impianti per un tempo determinato.

Considerata la straordinarietà della situazione e in vista di future situazioni comparabili di carenze, è quindi opportuno aggiungere un paragrafo supplementare a un articolo esistente dell'OIAAt che disciplina la gestione dei disturbi d'esercizio affinché le autorità esecutive cantonali abbiano la possibilità di stabilire limitazioni delle emissioni meno severe per il periodo di mancata disponibilità di prodotti chimici. A tale proposito sono però previste condizioni quadro chiare e rigorose: il gestore di un impianto deve dimostrare in maniera verificabile che un prodotto chimico necessario non può più essere acquistato sul mercato né in Svizzera né in Europa. Per la concessione delle agevolazioni le autorità esecutive devono verificare la disponibilità di ogni singolo prodotto chimico, tenendo conto anche delle capacità e quantità di deposito disponibili nelle aziende che richiedono le agevolazioni. In questa valutazione l'aumento dei prezzi per l'acquisto dei prodotti chimici non è determinante e anche eventuali difficoltà di fornitura locali o regionali sono irrilevanti.

Come primo passo occorre verificare se, in caso di difficoltà di fornitura di breve durata, un esercizio ridotto dell'impianto possa consentire di rispettare comunque i valori limite d'emissione. Come opzione si deve esaminare anche lo spegnimento dell'impianto, se

considerata una soluzione percorribile o se, in seguito alla minore depurazione dei gas di scarico, le emissioni fossero intollerabili per quantità o pericolosità. In alcuni casi, in mancanza di determinati prodotti chimici per la depurazione dei gas di scarico potrebbe non essere possibile far funzionare un impianto industriale, perché lo stesso impianto verrebbe danneggiato da alcuni componenti presenti nei gas di scarico (p. es. da corrosione o danni ai catalizzatori).

3 Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo

Le modifiche previste con la revisione parziale dell'OIAAt non riguardano il diritto europeo né alcun altro diritto internazionale.

4 Commento alle singole disposizioni

Articolo 16 Rubrica

Nella versione vigente dell'OIAAt, l'articolo 16 disciplina la gestione dei disturbi d'esercizio e l'utilizzo di condotte di aggiramento. L'autorità deve stabilire le misure da adottare. Nell'articolo occorre ora inserire anche la tematica della mancata disponibilità di prodotti. A tal fine la rubrica viene modificata.

Articolo 16 capoverso 3

In un nuovo capoverso 3 l'autorità ha la possibilità di stabilire limitazioni delle emissioni meno severe nel caso in cui i prodotti chimici necessari per la depurazione dei gas di scarico non dovessero essere disponibili e gli impianti stazionari interessati non potessero più gestire i propri stadi di depurazione dei gas di scarico nella misura necessaria per rispettare i valori limite OIAAt. Per «mancata disponibilità» secondo il capoverso 3 si intende che nessun fornitore in tutta la Svizzera e in Europa è in grado di mettere a disposizione i prodotti chimici necessari. Non si deve considerare solo la situazione di fornitura locale e nella valutazione non si tiene conto dei prezzi elevati. Le singole imprese sono in linea di principio tenute a mantenere depositi sufficientemente grandi dei prodotti chimici corrispondenti. Nella decisione concernente le agevolazioni l'autorità deve considerare le capacità di deposito presenti nelle aziende.

Per le sostanze nocive non cancerogene possono fungere da riferimento, ad esempio, valori limite d'emissione maggiori rispetto a quelli vigenti per altre categorie di impianti stazionari. La disposizione non vale invece per le sostanze cancerogene (p. es. le sostanze ai sensi dell'all. 1 cifra 8 OIAAt o le sostanze cancerogene per le quali l'autorità ha stabilito valori limite ai sensi dell'art. 4 OIAAt). Anche per le sostanze estremamente tossiche come policlorodibenzo-p-diossine e policlorodibenzofurani non possono essere definite limitazioni d'emissione meno severe.

L'autorità esecutiva cantonale deve essere informata dai gestori prima che si arrivi alla mancata disponibilità. In un primo passaggio si dovrà considerare un esercizio ridotto o lo spegnimento temporaneo dell'impianto, al fine di coprire ritardi di fornitura o brevi interruzioni nelle consegne. Nel caso in cui non fosse possibile o se i valori limite d'emissione non fossero rispettati nonostante queste misure, l'autorità cantonale potrà definire limitazioni d'emissione meno severe per un tempo determinato al fine di consentire l'ulteriore esercizio degli impianti. Occorre ponderare gli interessi della

protezione dell'ambiente e della salute rispetto all'esercizio ridotto o alla sospensione dell'esercizio. Prima di consentire limitazioni meno severe delle emissioni, si deve considerare la situazione delle immissioni nel luogo in questione.

In ogni caso, una decisione di questo tipo rappresenta un'eccezione dovuta a una situazione straordinaria e va pertanto adottata solo con riferimento a un periodo determinato, durante il quale i prodotti chimici non sono disponibili. Nel caso in cui vengano definite limitazioni delle emissioni meno severe, l'autorità dovrà obbligare le aziende a illustrare periodicamente e a brevi intervalli il protrarsi della mancata disponibilità.

5 Ripercussioni

I Cantoni devono sostenere costi di esecuzione minimi, in quanto devono stabilire se e quali agevolazioni si applicano ai vari impianti, tipi di impianti o settori. Avrebbero gli stessi oneri anche nell'ambito degli impegni previsti dalla vigente OIAAt poiché, in caso di mancata disponibilità di prodotti chimici necessari per la depurazione dei gas di scarico, dovrebbero concordare con i gestori quali misure adottare per ripristinare la situazione legale. Insieme ai Cantoni, l'UFAM elabora le basi per un'esecuzione armonizzata.

In base alle considerazioni attuali non è possibile stimare se, nell'inverno 2022/23 o successivamente, si verificheranno davvero problemi e interruzioni nella fornitura di prodotti chimici necessari per l'esercizio degli impianti. La nuova disposizione nell'articolo 16 capoverso 3 OIAAt potrebbe non essere mai applicata.

Se le autorità dovessero concedere limitazioni delle emissioni meno severe, la conseguenza sarà un aumento delle emissioni. Poiché non è chiaro quali prodotti chimici potrebbero non essere disponibili e per quali periodi, non è possibile stimare i carichi di emissione attesi. In ogni caso, prima di prevedere limitazioni di emissioni meno severe, occorre considerare la situazione delle immissioni. Per valutare le conseguenze sulla qualità dell'aria è possibile eseguire calcoli della propagazione per i grandi impianti al fine di evitare il più possibile immissioni eccessive.