



Berna, 10 settembre 2008

Modifica dell'ordinanza contro l'inquinamento atmosferico (OIAAt) nel settore delle macchine di cantiere

Risultati dell'indagine conoscitiva

- 1 Progetto d'indagine conoscitiva
- 2 Pareri inoltrati
- 3 Valutazione globale del progetto
- 4 Valutazione del progetto in dettaglio

1 Progetto d'indagine conoscitiva

Il 27 novembre 2007 il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) ha sottoposto a indagine conoscitiva l'avamprogetto di modifica dell'ordinanza contro l'inquinamento atmosferico (OIA) nel settore dei cantieri.

Le modifiche proposte davano seguito alle richieste avanzate nelle mozioni Jenny 05.3499 ("Prescrizioni contro l'inquinamento atmosferico uniformi in tutta la Svizzera. No a inutili distorsioni del mercato") e Jenny 07.3161 ("La migliore tecnologia di depurazione dei gas di scarico per tutti i motori diesel"). In seguito a questi atti parlamentari il Consiglio federale è incaricato di armonizzare a livello nazionale l'esecuzione delle prescrizioni in materia di protezione dall'inquinamento atmosferico per quanto concerne l'utilizzo di macchine di cantiere equipaggiate con filtri antiparticolato e di provvedere – onde tutelare la salute pubblica e proteggere l'ambiente – affinché tutti i motori diesel siano equipaggiati con le migliori tecnologie disponibili per la riduzione delle emissioni di polveri fini e di ossidi d'azoto.

L'avamprogetto sottoposto a indagine conoscitiva mirava a raggiungere tali obiettivi per mezzo dei seguenti elementi centrali:

- trasposizione delle attuali disposizioni circa la riduzione di particelle di fuliggine diesel provenienti da macchine di cantiere dal livello di direttiva (Direttiva aria cantieri) a quello di ordinanza (OIA);
- soppressione della classificazione dei cantieri nei livelli A e B ed estensione delle prescrizioni in materia di protezione dall'inquinamento atmosferico per le macchine di cantiere a tutti i cantieri e impianti simili;
- prescrizione di valori obiettivo (valore limite per il numero di particelle, limitazione della quota di NO₂ rispetto al totale delle emissioni di NO_x) in luogo dell'attuale prescrizione di una determinata tecnica (filtro antiparticolato);
- introduzione di una prova di conformità per macchine di cantiere di potenza superiore a 18 kW da parte dei produttori e degli importatori, in luogo dell'attuale procedura di collaudo VERT per filtri antiparticolato.

2 Pareri inoltrati

La presente valutazione si basa su 102 pareri inoltrati, dei quali 92 sono pervenuti entro i termini previsti dell'indagine conoscitiva (15/2/2008) e altri 10 fino al 4 aprile 2008.

- Cantoni:	26 pareri
- Partiti:	5 pareri
- Associazioni dell'economia e associazioni specialistiche:	41 pareri
- Organizzazioni ambientaliste e sanitarie:	14 pareri
- Altri:	16 pareri

3 Valutazione globale del progetto

3.1 Cantoni

L'avamprogetto di modifica dell'OIA_t ha riscosso ampi consensi presso i Cantoni. In particolare è stata ben accolta la trasposizione a livello di ordinanza delle disposizioni attualmente disciplinate dalla direttiva. Anche l'estensione delle misure a tutti i cantieri è stata approvata poiché consentirebbe un'esecuzione omogenea a livello nazionale.

Per contro, i Cantoni hanno criticato duramente l'eliminazione dell'obbligo di post-equipaggiamento delle vecchie macchine di potenza compresa tra 18 e 37 kW. Anche la sospensione per alcuni anni dell'obbligo di post-equipaggiamento per macchine di potenza superiore a 37 kW è stata oggetto di critica. Per quanto concerne l'obbligo di post-equipaggiamento i Cantoni hanno chiesto che non si regredisca rispetto alle attuali disposizioni contemplate nella Direttiva aria cantieri.

Inoltre è stato chiesto un chiaro disciplinamento dei controlli delle macchine di cantiere già entrate in funzione. Alcuni Cantoni hanno chiesto una regolamentazione speciale per macchine di cantiere con poche ore di esercizio.

3.2 Partiti

I pareri dei partiti politici circa la modifica dell'OIA_t sono in parte fortemente divergenti. PLR, PDC ed UDF si sono espressi a favore dell'armonizzazione delle disposizioni a livello nazionale. Tuttavia rifiutano l'introduzione di misure più restrittive di quelle europee. Il PS è favorevole alla trasposizione a livello di ordinanza e all'estensione delle misure a tutti i cantieri, ma critica il regresso circa l'obbligo di post-equipaggiamento rispetto alla regolamentazione attuale contenuta nella Direttiva aria cantieri. L'UDC respinge completamente le proposte di modifica e chiede una rielaborazione da parte del Consiglio federale.

3.3 Associazioni dell'economia e associazioni specialistiche

Le associazioni dell'economia e le associazioni specialistiche hanno espresso sia critiche che apprezzamenti in merito a diversi punti del progetto. La trasposizione delle prescrizioni per le macchine di cantiere a livello di ordinanza è stata ben accolta.

Le associazioni del settore edile direttamente interessate dall'oggetto centrale della modifica dell'OIA_t, i produttori di macchine di cantiere e l'industria dei filtri antiparticolato hanno espresso pareri critici in merito a varie proposte di modifica. Secondo le critiche l'avamprogetto dell'OIA_t condurrebbe a una discriminazione delle macchine di cantiere rispetto ai veicoli, ai camion e alle macchine agricole con motore diesel. L'introduzione di misure più restrittive di quelle europee è stata criticata dalle associazioni dell'edilizia e dai produttori di macchine di cantiere, poiché costituirebbe un inammissibile ostacolo al commercio. Secondo l'FSKB (Fachverband der Schweizerischen Kies- und Betonindustrie) un tale ostacolo al commercio non è giustificabile poiché sproporzionato, dal momento che le limitazioni delle emissioni chieste non si basano sull'interesse pubblico.

I produttori di macchine di cantiere e di filtri antiparticolato hanno respinto la limitazione delle emissioni di NO₂ a causa di difficoltà tecniche: i produttori di motori non sarebbero in grado di rispettare le nuove prescrizioni entro i termini stabiliti. L'industria dei filtri antiparticolato ha criticato le disposizioni transitorie sull'obbligo di post-equipaggiamento in quanto costituirebbero un passo indietro rispetto ai requisiti sanciti dalla Direttiva aria cantieri.

Alcune associazioni dell'economia hanno chiesto di limitare i requisiti per le macchine di cantiere al recepimento della Direttiva UE 97/68 CE. Alcune associazioni hanno chiesto di dilazionare l'introduzione di tale Direttiva. Altre associazioni sono assolutamente favorevoli al mantenimento della Direttiva aria cantieri.

I sindacati hanno chiesto che il livello di protezione previsto dalla Direttiva aria cantieri sia obbligatoriamente mantenuto. Oggetto di critica sono stati più che altro i regressi in materia di obbligo di post-equipaggiamento e la mancanza di prescrizioni per le macchine di potenza inferiore a 18 kW. Nel caso che le modifiche dell'OIAAt non venissero accettate a causa dell'incompatibilità con la legislazione europea, i sindacati chiedono il mantenimento della Direttiva aria cantieri e la sua applicazione a livello nazionale.

3.4 Associazioni sanitarie e ambientaliste

Le associazioni sanitarie e ambientaliste hanno ben accolto la trasposizione delle misure per la protezione dell'aria nei cantieri a livello di ordinanza e l'estensione delle misure a tutti i cantieri. Tuttavia giudicano insufficienti le misure proposte per la riduzione delle emissioni di polveri fini prodotte dalle macchine di cantiere.

È stata fortemente criticata l'eliminazione dell'obbligo di post-equipaggiamento per le macchine di potenza inferiore a 37 kW e la dilazione dell'obbligo di post-equipaggiamento per le macchine di potenza superiore a 37 kW per alcuni anni. Inoltre è stata avanzata la richiesta di adattare l'attuale Direttiva aria cantieri all'OIAAt modificata per continuare a utilizzarla come strumento ausiliare per l'esecuzione.

Le associazioni ambientaliste chiedono che in futuro si rifletta sull'introduzione di zone di protezione ambientale intorno ai cantieri. Alcune associazioni mediche affermano che l'effetto cancerogeno della fuliggine diesel non cessa con sicurezza neppure a basse concentrazioni. Pertanto sono dell'avviso che per ridurre al minimo le emissioni dei motori diesel si debbano assolutamente utilizzare le migliori tecnologie disponibili.

Sia le associazioni sanitarie che quelle ambientaliste pongono l'accento sul fatto che nel settore della protezione dell'aria – nonostante le misure proposte – vi sia una grande necessità di intervento. Sono state chieste ulteriori misure più che altro nel settore dei trasporti e delle macchine agricole.

3.5 Altri

Altri pareri sono stati inoltrati dalla città di Zurigo, dalla Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e dell'ambiente, dalla Commissione federale d'igiene dell'aria, dalla Suva, da diverse scuole universitarie professionali e università, da esperti internazionali del settore dei sistemi antiparticolato e da qualche privato interessato.

La grande maggioranza di coloro che hanno preso posizione nel quadro di questa indagine conoscitiva è favorevole al disciplinamento delle misure relative alle macchine di cantiere a livello di ordinanza e alla loro estensione a tutti i cantieri. Viene invece ampiamente criticata l'eliminazione dell'obbligo di post-equipaggiamento per le macchine di potenza inferiore a 37 kW e la dilazione dell'obbligo di post-equipaggiamento per le macchine di potenza superiore a 37 kW per alcuni anni. Gli esperti internazionali del settore dei sistemi antiparticolato raccomandano di mantenere la procedura VERT per la certificazione dei sistemi di filtri antiparticolato: un suo abbandono porrebbe in questione il ruolo pionieristico della Svizzera nel settore delle misure per la riduzione delle particelle e verrebbe a costituire un segnale negativo per la comunità internazionale.

4 Valutazione del progetto in dettaglio

4.1 Parte generale dell'ordinanza

Sia i Cantoni che alcune organizzazioni non governative chiedono una definizione più precisa del termine "macchine di cantiere": alcuni Cantoni ne auspicano un elenco esaustivo. Altri sono favorevoli alla creazione di misure specifiche per il tipo di macchina di cantiere piuttosto che per il luogo d'impiego. Per l'FSKB le prescrizioni dovrebbero essere applicate soltanto ai cantieri e non alle cave di ghiaia e impianti simili.

L'introduzione della prova di conformità per le macchine di cantiere è stata accolta con favore quasi unanime. Per il settore dell'edilizia si tratta di una procedura auspicabile in quanto alleggerisce gli impresari. Solo i produttori e gli importatori di macchine di cantiere sono contrari e rifiutano di assumersi la responsabilità della conformità delle macchine di cantiere.

I Cantoni sono favorevoli all'introduzione di un controllo periodico delle misure previste dall'articolo 13 della OIA^t anche per le macchine di cantiere e al disciplinamento della manutenzione a livello di ordinanza. Diversi Cantoni propongono di esentare dalle misure proposte le macchine di cantiere il cui utilizzo sia inferiore a 50 ore l'anno, disciplinandole con un'apposita regolamentazione semplificata.

Gli impresari hanno accolto con favore l'eliminazione dell'obbligo di post-equipaggiamento per le macchine di cantiere di potenza inferiore a 37 kW e le disposizioni transitorie per il post-equipaggiamento delle macchine di potenza superiore a 37 kW. Alcune associazioni dell'economia auspicano un'ulteriore dilazione dei termini per il post-equipaggiamento. Gli impresari approvano la rinuncia alle misure per macchine di potenza inferiore a 18 kW.

I Cantoni e molte organizzazioni non governative sono invece nettamente contrari alle disposizioni transitorie circa il post-equipaggiamento e chiedono che si mantenga l'obbligo di post-equipaggiamento sancito dalla Direttiva aria cantieri. Le associazioni ambientaliste vanno oltre e chiedono che il campo d'applicazione delle nuove normative venga esteso anche alle macchine di cantiere di potenza inferiore a 18 kW.

4.2 Allegato 2

Per quanto concerne i requisiti contemplati nell'allegato 2, i Cantoni propongono quasi esclusivamente modifiche redazionali. Chiedono di restringere la formulazione aperta circa l'esenzione dai valori limite delle emissioni secondo l'allegato 1.

Alcune associazioni specialistiche vorrebbero che fosse eliminata la nuova formulazione di cui al numero 88, poiché a loro avviso essa escluderebbe il riferimento alle macchine di cantiere, nonostante la fonte principale di emissioni – la macchina di cantiere per l'appunto – sia già riportata. Inoltre è stata chiesta un'esecuzione unitaria e viene rifiutata la raccomandazione alle autorità esecutive di intraprendere misure adeguate, poiché essa potrebbe condurre a misure cantonali più severe.

4.3 Allegato 4

Diversi Cantoni e organizzazioni non governative hanno accolto favorevolmente l'introduzione di un valore limite relativo al numero di particelle. L'Associazione Svizzera Imprenditori Forestali ASIF è favorevole all'introduzione di questo valore limite poiché di conseguenza decade l'obbligatorietà del filtro antiparticolato e in futuro potranno essere omologate anche innovazioni senza filtro. Invece le altre associazioni dell'economia e le associazioni specialistiche criticano l'introduzione del valore limite per il numero di particelle poiché da un lato non esistono né una procedura di misurazione standardizzata a livello internazionale né un metodo di misurazione sul posto del numero di particelle emesse dalle macchine di cantiere e dall'altro l'introduzione verrebbe a costituire un ostacolo al commercio, dal momento che la Direttiva 97/68/CE richiede soltanto il rispetto di un limite di massa. È stato fatto notare che con l'introduzione del livello IIIB, i requisiti UE diverranno notevolmente più severi negli anni 2010/11. Tale livello di emissione è stato elaborato dall'UE in stretta collaborazione con i produttori di macchine ed è riconosciuto a livello internazionale. L'FSKB chiede che la modifica dell'OIAAt si limiti al recepimento della Direttiva 97/68/CE e che tali disposizioni vengano introdotte con una dilazione di due anni.

L'introduzione di un valore limite per le emissioni di NO₂ è stato criticato da diverse associazioni dell'economia e associazioni specialistiche. Motivo: la maggior parte dei comuni sistemi di filtro non sono ancora in grado di soddisfare questi requisiti a causa di difficoltà tecniche. Alcune organizzazioni non governative chiedono tuttavia che oltre all'emissione di NO₂ debba essere limitata anche quella di altre sostanze nocive.

Le associazioni economiche e specialistiche dell'industria dei filtri antiparticolato criticano il fatto che alcuni requisiti essenziali della procedura di collaudo VERT per filtri antiparticolato non siano compresi nell'avamprogetto di modifica dell'OIAAt. Risulterebbe così danneggiato il ruolo pionieristico della Svizzera, riconosciuto in tutto il mondo. Esse chiedono che siano inseriti anche altri punti della procedura VERT. Inoltre, sia l'industria dei filtri antiparticolato che i rappresentanti dell'industria delle macchine di cantiere chiedono che si possa continuare a utilizzare i filtri riportati nella lista UFAM/SUVA e che la lista di filtri sia riconosciuta e utilizzata.

4.4 Allegato 5

Oggetto di modifica nell'allegato 5 è solo il tenore di zolfo dell'olio da riscaldamento "extra leggero". La riduzione del valore limite allo 0,10 per cento è stata ben accolta, ma sono state chieste anche regolamentazioni speciali. Alcuni Cantoni si sono espressi a favore della regolamentazione proposta. Le associazioni dell'industria petrolifera chiedono che questa normativa non si applichi alle scorte esistenti di olio da riscaldamento e che sia prevista una regolamentazione transitoria.