

98.451

**Iniziativa parlamentare**  
**Siti contaminati. Spese d'indagine**

**Rapporto della Commissione dell'ambiente, della pianificazione  
del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale**

del 20 agosto 2002

---

Onorevoli colleghi,

Conformemente all'articolo 21<sup>quater</sup> capoverso 3 della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC), vi sottoponiamo il presente rapporto, che trasmettiamo contemporaneamente per parere al Consiglio federale.

20 agosto 2002

Per la Commissione:

Il presidente, Christian Speck

---

## Compendio

*Il presente progetto di revisione della legge federale del 7 ottobre 1983 sulla protezione dell'ambiente (Legge sulla protezione dell'ambiente, LPAmb) fa seguito a un'iniziativa parlamentare dell'ex consigliere nazionale Baumberger depositata il 7 dicembre 1998. L'iniziativa chiede che le spese d'indagine relative a un sito iscritto o suscettibile di essere iscritto nel catasto dei siti inquinati siano sostenute dai Cantoni se l'indagine rivela che detto sito non è inquinato. Il 60 per cento delle spese derivanti sarebbe rimborsato ai Cantoni dal fondo della Confederazione a favore dei siti contaminati.*

*Il disciplinamento attuale si fonda su una revisione della LPAmb del 21 dicembre 1995. In quell'occasione, per la prima volta, le Camere federali avevano introdotto nella legge sulla protezione dell'ambiente prescrizioni relative ai siti inquinati (art. 32c-32e LPAmb), ingiungendo ai Cantoni di allestire un catasto, accessibile al pubblico, dei siti inquinati e di vegliare affinché i siti inquinati necessitanti di risanamento (siti contaminati) fossero risanati. Le prescrizioni definivano inoltre chi dovesse assumere le spese di risanamento dei siti contaminati. Il disciplinamento adottato si basava principalmente sulla pluriennale giurisprudenza del Tribunale federale relativa al finanziamento dei provvedimenti presi dalle autorità (esecuzioni sostitutive) per la protezione delle acque. Infine, tenendo conto di una richiesta dei Cantoni, le Camere federali avevano conferito al Consiglio federale la competenza di riscuotere una tassa volta a cofinanziare il risanamento di siti contaminati. Il Consiglio federale aveva in seguito trasposto il disegno di legge in due ordinanze.*

*Il disciplinamento in materia di siti contaminati si è finora rivelato efficace. I Cantoni hanno infatti proceduto rapidamente al censimento dei circa 50 000 siti inquinati. Alcune centinaia dei 3000-4000 siti contaminati sono già stati risanati. È tuttavia inevitabile che un'indagine sistematica così vasta abbia portato all'iscrizione nel catasto di siti che a un esame successivo si sono rivelati non inquinati. Attualmente, le spese di tali indagini sono di regola a carico del proprietario del sito. L'iniziativa parlamentare Baumberger mira proprio a correggere questa pratica, ritenuta in molti casi ingiusta. Con l'aiuto di esperti, la sottocommissione «Siti contaminati» della CAPTE-N ha inoltre constatato lacune nel disciplinamento della ripartizione delle spese che nella prassi si sono rivelate fonte di incertezza. Viste le cifre considerevoli in gioco, la sottocommissione ritiene opportuno colmare le lacune con disposizioni che chiariscano i vari punti.*

*Il progetto di revisione parziale della LPAmb, scaturito in seguito a una vasta procedura di consultazione, contiene le seguenti proposte:*

- nel caso di un sito inquinato che non deve essere risanato (sito inquinato con progetto di costruzione) le spese sono ripartite tra i responsabili come nel caso di un vero e proprio sito contaminato (art. 32b<sup>bis</sup> LPAmb);*
- i Cantoni possono affidare autonomamente a terzi l'incarico di eseguire l'indagine, la sorveglianza e il risanamento di un sito inquinato (art. 32b cpv. 3 LPAmb);*

- 
- *il disciplinamento relativo alla ripartizione delle spese in occasione del risanamento di siti contaminati è esteso alle spese d'indagine e di sorveglianza (art. 32d cpv. 1 LPAmb);*
  - *è precisata la clausola derogatoria applicabile al detentore di un sito inquinato che non era a conoscenza dell'inquinamento. Egli partecipa alle spese soltanto se dai provvedimenti adottati trae un vantaggio che va oltre la soppressione dell'effetto inammissibile (art. 32d cpv. 2 lett. c LPAmb);*
  - *è stabilito espressamente che l'ente pubblico assume le spese non coperte se nessun responsabile può essere chiamato a risponderne (art. 32d cpv. 2<sup>bis</sup> LPAmb);*
  - *nel caso di una decisione sulla ripartizione delle spese, se le condizioni sono chiare, l'autorità si pronuncia anche in merito a pretese di diritto privato degli interessati nell'ambito della procedura amministrativa (art. 32d cpv. 3 LPAmb);*
  - *il Cantone sostiene le spese d'indagine per un sito iscritto o suscettibile di essere iscritto nel catasto dei siti inquinati se l'indagine rivela che detto sito non è inquinato (art. 32d cpv. 4 LPAmb);*
  - *le indennità della Confederazione ai Cantoni vengono versate anche per l'indagine o la sorveglianza di siti inquinati che non devono essere risanati (art. 32e cpv. 3 LPAmb) e sono in generale fissate al 40 per cento dei costi computabili (art. 32e cpv. 4 LPAmb);*
  - *nel caso di impianti di tiro, vengono versate indennità forfettarie del 40 per cento per le spese computabili di risanamento se al più tardi due anni dopo la messa in vigore della presente revisione di legge l'impianto non è più stato inquinato (art. 32e cpv. 3 lett. b LPAmb). In questo modo sono realizzati nella sostanza gli obiettivi delle mozioni 00.3702 Heim (Partecipazione della Confederazione ai costi di risanamento di suoli inquinati da sostanze tossiche negli impianti di tiro) e 01.3303 Hess (Partecipazione del DDPS ai costi nel caso di risanamenti o nuove costruzioni di impianti di tiro).*

# Rapporto

## 1 **Parte generale: Procedura parlamentare preliminare**

### 1.1 **Situazione iniziale**

Il presente progetto di modifica della legge federale del 7 ottobre 1983 sulla protezione dell'ambiente (LPAmb) è basato sull'iniziativa parlamentare del consigliere nazionale Bamberger, cui il Consiglio nazionale aveva dato seguito il 27 settembre 1999.

L'iniziativa parlamentare, presentata il 7 dicembre 1998, ha il seguente tenore:

«In base all'articolo 21<sup>bis</sup> della legge sui rapporti fra i Consigli, presento l'iniziativa parlamentare qui allegata in forma di progetto elaborato volto a completare la legge sulla protezione dell'ambiente (LPAmb) mediante disposizioni che attribuiscono le spese d'indagine per l'iscrizione al catasto dei siti contaminati o per la radiazione dei medesimi, nel modo seguente:

#### *Art. 32d cpv. 4*

I Cantoni sostengono le spese per l'indagine di un sito iscritto o suscettibile d'iscrizione nel catasto (art. 32c cpv. 2), se l'indagine rivela che detto sito non è inquinato da rifiuti.

#### *Art. 32e cpv. 1*

... La Confederazione utilizza il ricavato unicamente per finanziare le indennità previste ai capoversi 3 e 3<sup>bis</sup>. Le indennità sono versate ai Cantoni in funzione dei costi.

#### *Art. 32e cpv. 3*

Le indennità versate per il risanamento di discariche o altri siti contaminati da rifiuti ammontano al massimo al 40 per cento dei costi computabili e sono versate soltanto se ...

#### *Art. 32e cpv. 3<sup>bis</sup>*

Le indennità versate per le indagini di cui all'articolo 32d capoverso 4 ammontano al 60 per cento dei costi computabili.

#### *Art. 32e cpv. 4*

*Concerne solo il testo tedesco.»*

### *Motivazione dell'iniziativa*

«Per ragioni giuridiche, l'ordinanza sui siti contaminati entrata in vigore il 1° ottobre 1998 non prevede alcuna disposizione circa l'assunzione delle spese generate, in particolare, dalle indagini destinate a stabilire se un sito è contaminato (e se deve essere iscritto nel catasto dei siti contaminati, in osservanza della LPAmb).

Nella pratica (cfr. riassunto pubblicato nel periodico «Le droit de l'environnement dans la pratique», 1997, pag. 758 e segg.), numerosi sono i Cantoni che imputano le spese generate da queste indagini al detentore del sito sospetto (generalmente il proprietario del terreno dove si trova il sito in questione), e ciò indipendentemente dall'esito dell'indagine stessa. Ciò non solo non è conforme alla volontà espressa dal legislatore nell'ambito delle recenti revisione della LPAmb, ma è anche contra-

rio alle regole di procedura usuali e suppone a priori l'esistenza di colpa, il che è inammissibile.

Di conseguenza, la LPAmb deve essere completata da disposizioni destinate a precisare che le spese sostenute per le indagini volte ad allestire il catasto dei siti contaminati o a radiare un sito da detto catasto saranno sistematicamente a carico delle autorità, se viene appurato che il sito in questione non è contaminato da rifiuti che costituiscono una minaccia per l'equilibrio ecologico.

Per alleviare l'onere finanziario dei Cantoni, occorre che una parte ragionevole delle spese sostenute per le prime ricerche sui trascorsi del sito o per le prime analisi tecniche siano coperte dalla tassa riscossa in virtù dell'articolo 32e LPAmb per il finanziamento del risanamento dei siti.

Come previsto dall'articolo 32e capoverso 4 LPAmb, le prescrizioni d'esecuzione devono essere emanate dal Consiglio federale. Un gruppo di lavoro composto da rappresentanti dei Cantoni e dell'UFAFP elaborerà, nel corso del primo semestre 1999, i criteri per determinare l'iscrizione di un sito nel catasto (o la radiazione dell'iscrizione). È logico supporre che l'impatto sull'ambiente e la proporzionalità figureranno fra i criteri stabiliti.»

## 1.2 Esame preliminare

Il 29 marzo 1999 il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) ha espresso il suo parere sull'iniziativa parlamentare e ha informato la CAPTE-N sullo stato dei lavori dell'amministrazione. Quest'ultima si è occupata di due settori che concernono indirettamente la rivendicazione dell'iniziativa parlamentare o che potrebbero essere influenzate da essa:

«1. L'articolo 32e della LPAmb emendata attribuisce al Consiglio federale la competenza di riscuotere una tassa sul deposito di rifiuti e sull'esportazione di rifiuti in vista del loro deposito definitivo e con il ricavato sostenere i Cantoni nel risanamento di siti contaminati. Sulla base di questa disposizione, l'amministrazione sta elaborando un'ordinanza sulla tassa per il risanamento dei siti contaminati (OTaRSi). Si prevede di avviare la relativa procedura di consultazione presso i Cantoni e le organizzazioni interessate alla fine di aprile 1999.

L'ordinanza si prefigge essenzialmente di disciplinare i seguenti punti:

- la procedura per la riscossione di una tassa sul deposito definitivo di rifiuti in Svizzera e sull'esportazione di rifiuti in vista del loro deposito definitivo all'estero;
- le aliquote della tassa volte a procurare circa 30 milioni di franchi all'anno per finanziare le indennità versate per il risanamento di siti contaminati per i quali l'ente pubblico deve sostenere i costi;
- le condizioni e la procedura per accordare indennità ai Cantoni in particolare anche l'ammontare delle indennità e i costi di risanamento computabili.»

Il 5 aprile 2000 il Consiglio federale ha emanato l'ordinanza sulla tassa per il risanamento dei siti contaminati (OTaRSi) che è entrata in vigore il 1° gennaio 2001.

«2. Gli articoli 2, 5 e 6 dell'ordinanza sui siti contaminati (OSiti) contemplano le disposizioni essenziali sull'iscrizione nel catasto dei siti inquinati e l'eventuale stralcio di iscrizioni da quest'ultimo. Ciononostante, in particolare le cerchie economiche temono che vengano iscritti nel catasto numerosi siti che, in seguito a un'ulteriore indagine, risulteranno poi del tutto esenti da contaminazione. Un gruppo di lavoro intercantonale, in collaborazione con l'UFAFP, sta dunque elaborando criteri più precisi al fine di recensire i siti inquinati da iscrivere nel

catasto, con particolare attenzione al rilevamento e allo stralcio delle aree industriali. Il gruppo di lavoro discuterà i principali criteri con le organizzazioni interessate entro l'anno in corso.»

I criteri per l'esecuzione<sup>1</sup> sono stati pubblicati dall'UFAPFP nell'estate del 2001.

Per concludere, il DATEC nel suo parere segnala che il testo proposto nell'iniziativa parlamentare contiene un errore nella citazione delle disposizioni di legge da modificare. Infatti, rispetto al testo vigente, oltre all'articolo 32*d* capoverso 4 (nuovo), sarebbe più corretto designare la seconda disposizione da modificare come segue: *art. 32e cpv. 1 secondo e terzo periodo, cpv. 3 frase introduttiva, cpv. 3<sup>bis</sup> (nuovo) e cpv. 4.*»

L'11 maggio 1999 il promotore dell'iniziativa ha illustrato quest'ultima davanti alla CAPTE-N. Secondo Baumberger, l'allestimento di un catasto dei siti inquinati e i lavori necessari per stabilire se è il caso di radiare un sito dal catasto causano talvolta spese d'indagine assai elevate. L'ordinanza sul risanamento dei siti inquinati, entrata in vigore il 1° ottobre 1998, non prevede alcuna disposizione sull'assunzione di tali spese. Finora, tuttavia, i tribunali si sono sempre pronunciati a favore dello Stato, addossando al proprietario del sito l'onere delle spese anche in assenza di inquinamento. Secondo l'autore dell'iniziativa questo approccio è inammissibile, in quanto contrario alla presunzione d'innocenza; egli ritiene che spetti all'ente pubblico assumere le spese d'indagine quando il sito si rivela non inquinato. L'UFAPFP valuta a 50 000 il numero di siti inquinati (p. es. discariche, garage, imprese di pittura, tintorie) suscettibili di essere iscritti nel catasto, il che implica spese d'indagine da 30 000 a 50 000 franchi in media.

L'11 maggio 1998, la CAPTE-N ha dato seguito a questa iniziativa parlamentare con 17 voti contro uno. Il 27 settembre 1999, il Consiglio nazionale ha deciso, senza discussione, di seguire la raccomandazione della sua Commissione.

### **1.3 I lavori preliminari della Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia**

Per i lavori della seconda fase, il 24 gennaio 2000 la CAPTE-N ha istituito una sottocommissione composta dai cinque membri seguenti: Susanne Leutenegger Oberholzer (presidente), Rolf Hegetschweiler, Robert Keller, Rudolf Rechsteiner e Odilo Schmid. Dopo aver svolto una consultazione, la sottocommissione ha tenuto le sedute successive insieme ai seguenti periti<sup>2</sup> esterni all'amministrazione: Ursula Brunner e Jürg Suter (nella fase iniziale), Hans Stutz (al posto di Suter), Jürg Hofer e Peter Rosenstock. Da parte dell'amministrazione, hanno partecipato alle sedute della

<sup>1</sup> Altlasten. Erstellung des Katasters der belasteten Standorte, BUWAL 2001, Vollzug Umwelt (in francese: Sites contaminés. Établissement du cadastre des sites pollués, OFEPF 2001, L'environnement pratique).

<sup>2</sup> Ursula Brunner, avvocato, Zurigo; Jürg Suter, già direttore dell'Abteilung Abfallwirtschaft und Betriebe, Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft, Zurigo; Hans W. Stutz, lic. iur., allora segretario giuridico dell'Abteilung Abfallwirtschaft und Betriebe im Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft, Zurigo; Jürg Hofer, perito, dr. iur., Direttore dell'Amt für Umwelt und Energie, Basilea Città; Peter Rosenstock, dr. iur., avvocato, Zurigo.

sottocommissione gli specialisti<sup>3</sup> Christoph Wenger e Marco Zaugg. Hofer è stato incaricato in qualità di perito di elaborare un testo di legge, accompagnato da un breve commento, concernente l'assunzione delle spese d'indagine nei siti contaminati. Questo progetto è servito da base per il seguito dei lavori della sottocommissione.

Il 29 maggio 2001, la CAPTE-N ha approvato all'unanimità l'avamprogetto della sottocommissione e ha incaricato il Consiglio federale di avviare una procedura di consultazione.

## **1.4 Risultati della procedura di consultazione**

In totale sono stati espressi 62 pareri provenienti da 4 partiti politici, 25 Cantoni (tutti tranne OW), 28 associazioni economiche, industriali e professionali e 5 altre istanze interessate. In linea di massima la maggioranza dei partiti, dei Cantoni e dei rappresentanti dei settori dell'economia approvano l'intenzione della Commissione del Consiglio nazionale di migliorare le disposizioni, insoddisfacenti e incomplete per quanto riguarda l'assunzione delle spese, della legge sulla protezione dell'ambiente (LPAmb). Soltanto i Cantoni di BL e del JU non ritengono necessaria una revisione della LPAmb in questo momento. Da parte sua Economiesuisse auspica che l'avamprogetto sia rielaborato a fondo.

*Art. 32b<sup>bis</sup>*      Finanziamento dello smaltimento del materiale di scavo di siti inquinati

I partiti sono fondamentalmente d'accordo con le disposizioni proposte, soltanto il partito liberale si mostra critico al riguardo. I Cantoni rifiutano in blocco l'articolo, salvo due eccezioni. Due terzi dei rappresentanti dell'economia sono a favore dell'introduzione del principio di causalità, ma rifiutano categoricamente la clausola di responsabilità solidale (cpv. 3).

*Art. 32c cpv. 3* Esecuzione sostitutiva

Ad eccezione del PS, i partiti rifiutano questa modifica. Due terzi dei Cantoni e una stretta maggioranza dei rappresentanti dell'economia si dichiarano invece favorevoli a questa disposizione.

*Art. 32d*      Assunzione delle spese

L'estensione del principio di causalità all'indagine e alla sorveglianza (cpv. 1) è approvato dalla quasi totalità dei partecipanti alla procedura di consultazione. Le modifiche del capoverso 2 (clausola derogatoria relativa ai perturbatori per situazione) sono accolte favorevolmente dai partiti e dai rappresentanti degli ambienti economici ma soltanto da 6 Cantoni. Il PS e la grande maggioranza dei Cantoni e una minoranza dei rappresentanti dell'economia (circa un terzo) si esprimono a favore di una responsabilità solidale limitata (cpv. 2<sup>bis</sup>). I partiti borghesi, due terzi dei rappresen-

<sup>3</sup> Christoph Wenger, capo della Sezione Siti contaminati e serbatoi, UFAFP, Berna e Marco Zaugg, avvocato, sostituto capo Divisione giuridica, UFAFP, Berna.

tanti dell'economia e quattro Cantoni respingono, talvolta con veemenza, questa nuova disposizione. Il capoverso 3 (decisione dell'autorità sulle pretese di diritto privato) è approvata da circa tre quarti dei rappresentanti dell'economia, dai partiti e da cinque grandi Cantoni, respinta tuttavia dai Cantoni rimanenti. Infine tutti i partiti, una gran parte degli ambienti economici e i due grandi Cantoni di Berna e Zurigo aderiscono alla versione originale dell'iniziativa Baumberger (cpv. 4), mentre i restanti Cantoni la rifiutano decisamente.

*Art. 32e* Tassa per il finanziamento dei risanamenti

Ad eccezione di due Cantoni, l'insieme dei partecipanti alla procedura di consultazione approva le innovazioni apportate a questo articolo. La maggioranza si dichiara a favore dell'avamprogetto elaborato dalla sottocommissione (quota d'indennità del 40 %).

### *Proposte complementari*

Otto Cantoni auspicano un disciplinamento dell'assunzione delle spese in merito al risanamento degli impianti di tiro. Oltre a ciò 14 Cantoni sollecitano l'introduzione nella legge del diritto di pegno immobiliare al fine di coprire le spese assunte dall'ente pubblico nel caso di un'esecuzione sostitutiva.

## **1.5 Deliberazione in seno alla CAPTE-N**

Sulla base dei risultati della procedura di consultazione, la sottocommissione «Siti contaminati» della CAPTE-N ha stralciato in particolare la limitazione della responsabilità solidale e introdotto nel progetto una proposta volta a finanziare il trattamento degli impianti di tiro contaminati. Per il resto ha rinunciato a limitare a trent'anni l'applicazione del principio di causalità per lo smaltimento di materiale di scavo di siti inquinati che non necessitano di essere risanati. La sottocommissione ha inoltre apportato alcune modifiche redazionali al testo e ha rinunciato a introdurre un diritto legale di pegno immobiliare nella legge. Il progetto è stato adottato dalla CAPTE-N in occasione della sua seduta il 19–20 agosto 2002.

## **2 Parte speciale: Revisione della LPAmb**

### **2.1 Introduzione**

Con la revisione del 21 dicembre 1995<sup>4</sup> della legge sulla protezione dell'ambiente, le Camere federali hanno introdotto prescrizioni sui siti contaminati (art. 32c–32e LPA)<sup>5</sup>. Le nuove disposizioni hanno raccolto il consenso unanime della dottrina e della giurisprudenza. Nel frattempo la prassi ha evidenziato che in particolare l'articolo 32d LPAmb relativo all'assunzione delle spese è impreciso e pone problemi di interpretazione. Si tratta di questioni giuridiche delicate e spesso anche di conse-

<sup>4</sup> RU 1997 1155 1174

<sup>5</sup> Il messaggio del Consiglio federale relativo alla revisione della LPA non prevedeva tali prescrizioni.

guenze finanziarie rilevanti. Inoltre secondo taluni autori, non si può evitare di pensare che il legislatore non fosse pienamente cosciente della portata del disciplinamento che aveva sancito<sup>6</sup>.

Secondo gli specialisti, il problema va attribuito essenzialmente al fatto che il legislatore ha ripreso una prassi del Tribunale federale di per sé sperimentata e pluriennale concernente un settore relativamente semplice da disciplinare (ossia la ripartizione delle spese derivanti dalle misure di prevenzione e di riparazione dei danni secondo l'art. 8 della legge sulla protezione delle acque [LPAc] del 1971 e secondo l'art. 54 della vigente LPAc) per applicarla alla complessa questione della ripartizione delle spese per il risanamento di siti contaminati. I costi delle misure di prevenzione e di riparazione dei danni nell'ambito della protezione delle acque riguardano in pratica solo un'autorità che li deve ripartire proporzionalmente tra i responsabili<sup>7</sup>. Nel caso del risanamento di siti contaminati, invece, l'autorità deve decidere in merito alla ripartizione di spese che di regola riguardano privati e imprese che hanno spesso relazioni di diritto civile con terzi. La ripartizione delle spese nel settore dei siti contaminati pone quindi problemi che non possono certamente essere risolti con le norme di ripartizione previste dalla protezione delle acque.

Inoltre la LPAmb definisce unicamente le spese del *risanamento*. La ripartizione delle spese per l'indagine e la sorveglianza di un sito inquinato non è disciplinata in modo esplicito.

## **2.2 Diritto vigente in materia di risanamento dei siti contaminati**

Di seguito illustriamo le fasi del risanamento di un sito contaminato, i costi che ne derivano e le persone tenute ad assumerli secondo la vigente LPAmb.

### **2.2.1 Rilevamento dei siti inquinati; iscrizione nel catasto (art. 32c LPAmb, art. 5 OSiti)**

Il rilevamento dei siti inquinati e la loro iscrizione nel catasto competono ai Cantoni. Questi si assumono le spese derivanti da queste operazioni. I catasti sono allestiti conformemente all'ordinanza del 26 agosto 1998 sui siti contaminati (OSiti) sulla base delle «indicazioni disponibili quali carte, elenchi e notifiche» (art. 5 cpv. 1 OSiti).

L'autorità cantonale può chiedere informazioni supplementari ai detentori dei siti o a terzi (art. 5 cpv. 1 secondo periodo OSiti) oppure più in generale esigere lo svolgimento di indagini (art. 46 LPAmb). In questo caso, la LPAmb non disciplina espressamente l'assunzione delle spese. Solo il principio generale di causalità san-

<sup>6</sup> Budliger, URP 1997, p. 310 seg.

<sup>7</sup> Nella pratica uno dei casi più frequenti è il sovrappieno di un serbatoio nella consegna di olio di riscaldamento. In questo caso i costi dell'intervento statale (p. es. servizi per la lotta contro l'inquinamento, servizi di picchetto per la protezione delle acque, scavo e smaltimento della terra inquinata) devono essere accollati al fornitore (perturbatore per comportamento) e al proprietario della casa (come responsabile del serbatoio e quindi perturbatore per situazione).

cito nell'articolo 2 permette di concludere che i detentori dei siti devono sostenere le spese. Essi possono, se del caso, accollare queste spese ad altri secondo il diritto civile.

### 2.2.2 Indagine preliminare (art. 7 OSiti)

Se in un sito inquinato non sono prevedibili effetti nocivi o molesti, ci si deve limitare all'iscrizione nel catasto.

In tutti gli altri casi, è necessaria un'indagine preliminare. Questa si compone di regola di un'indagine storica e di un'indagine tecnica; normalmente deve essere eseguita dal detentore del sito inquinato (art. 46 LPAmb e art. 20 cpv. 1 OSiti). Secondo l'articolo 20 capoverso 2 OSiti, l'autorità può tuttavia obbligare terzi a effettuare l'indagine preliminare se vi è motivo di presumere che, con il loro comportamento, abbiano causato l'inquinamento del sito<sup>8</sup>.

Nella pratica l'indagine storica non crea problemi. Spesso può essere effettuata anche dagli interessati. L'indagine tecnica invece deve essere per lo più affidata a specialisti esterni, con costi di gran lunga superiori a diverse decine di migliaia di franchi, a volte anche superiori a 100 000 franchi.

La legge e l'ordinanza non disciplinano la ripartizione delle spese per l'indagine preliminare. La dottrina e la prassi si fondano sulla seguente ripartizione delle spese:

- *Il sito non è inquinato* (art. 6 cpv. 2 lett. a OSiti).

Secondo una parte della dottrina<sup>9</sup>, il detentore del sito deve assumersi le spese conformemente all'articolo 2 LPAmb. Non c'è un responsabile nel senso di perturbatore per comportamento<sup>10</sup> poiché non è stato rilevato nessun inquinamento. Un'altra parte della dottrina (Cummins<sup>11</sup>) ritiene che il Cantone deve sostenere le spese nei casi in cui si sia reputato a torto che un sito fosse inquinato.

Per il Tribunale federale anche in questo caso vi sono fondati motivi per ripartire le spese d'indagine relative a un sito potenzialmente contaminato tra tutti i responsabili analogamente all'articolo 32d LPAmb. In definitiva,

<sup>8</sup> DTF nella causa Z. contro la Direzione dei lavori del Cantone di Zurigo del 3 maggio 2000, in: URP 2000, p. 590 segg., Pra 2000, p. 1008 segg. L'autorità non può decidere liberamente chi deve eseguire l'indagine, ma ci sono casi in cui è imperativo coinvolgere un terzo responsabile; di conseguenza questa prescrizione potestativa si trasforma in obbligo per l'autorità (consid. 2h).

<sup>9</sup> Cfr. Brunner, URP 1997, p. 25 segg.; Stutz, URP 1997, p. 771.

<sup>10</sup> Per quanto concerne la definizione di perturbatore cfr. Kommentar USG n.22 f. zu Art. 32c USG. In parole semplici, il perturbatore per situazione è il titolare del fondo, il perturbatore per comportamento è la persona che ha causato l'inquinamento con la sua attività.

<sup>11</sup> Cummins, diss. 1999, p. 105.

l'indagine preliminare non sarebbe stata necessaria se nessuno avesse suscitato un sospetto fondato mediante le sue attività<sup>12</sup>.

- *Il sito è inquinato ma non deve essere né risanato né sorvegliato* (art. 8 cpv. 2 lett. c OSiti).

In questo caso, secondo la maggioranza degli autori solo l'articolo 2 LPAmb è applicabile. Le spese sono dunque a carico della persona che deve effettuare anche l'indagine. Se del caso, essa può in via civile far valere una pretesa nei confronti della persona che ha causato l'inquinamento con il suo comportamento.

Secondo Cummins<sup>13</sup> è «plausibile» che l'autorità ripartisca le spese sulla base dell'articolo 32d LPAmb.

- *Il sito è inquinato e deve essere sorvegliato* (art. 8 cpv. 2 lett. a OSiti).  
È applicabile quanto affermato nel paragrafo precedente.

- *Il sito è inquinato e deve essere risanato* (art. 8 cpv. 2 lett. b OSiti).

Nella dottrina prevale l'opinione secondo cui la ripartizione delle spese di risanamento debba comprendere anche le spese dell'indagine preliminare<sup>14</sup>. Tali spese sono ripartite proporzionalmente tra i diversi responsabili conformemente all'articolo 32d LPAmb insieme alle spese di risanamento. In tal modo, sono considerate come parte dei costi necessari per il risanamento.

### 2.2.3 Indagine dettagliata (art. 14 OSiti)

Si esige un'indagine dettagliata se il sito deve essere risanato. L'indagine dettagliata permette di raccogliere tutte le informazioni necessarie per valutare gli obiettivi e l'urgenza del risanamento.

All'indagine dettagliata si applicano le stesse prescrizioni previste per l'indagine preliminare. Secondo l'articolo 20 capoverso 1 OSiti, è generalmente il detentore del sito che deve effettuare l'indagine. Secondo il capoverso 2 della stessa disposizione, l'autorità può tuttavia obbligare terzi a svolgere tale indagine se vi è motivo di presumere che con il loro comportamento abbiano causato l'inquinamento.

Poiché l'indagine dettagliata serve unicamente a preparare il risanamento, si può partire dal presupposto che le spese debbano essere ripartite proporzionalmente tra tutti i responsabili conformemente all'articolo 32d LPAmb. Nel caso (puramente teorico) in cui l'indagine dettagliata giunga alla conclusione che il risanamento non è necessario, il detentore del sito dovrebbe sostenere le spese conformemente

<sup>12</sup> DTF nella causa Z. contro la Direzione dei lavori del Cantone di Zurigo del 3 maggio 2000, consid. 3b, in: URP 2000, p. 590 segg., Pra 2000, p. 1008 segg. Il Tribunale federale non ha deciso sulla questione poiché la sua decisione non riguardava la ripartizione delle spese ma l'obbligo di eseguire l'indagine di un sito inquinato. Le considerazioni del Tribunale federale possono tuttavia essere applicate anche ai siti che dall'indagine risultano non inquinati.

<sup>13</sup> Cummins, diss. 1999, p. 104.

<sup>14</sup> La prima volta cfr. Brunner, URP 1997, p. 27.

all'articolo 2 LPAmb come nel caso dell'indagine preliminare di un sito che non deve essere risanato.

#### **2.2.4 Progetto di risanamento e risanamento (art. 32c LPAmb, art. 17 OSiti)**

Il progetto di risanamento fornisce informazioni sui provvedimenti concreti di risanamento, le loro ripercussioni sull'ambiente e la minaccia che sussiste per l'ambiente dopo il risanamento. Quest'ultimo comprende i provvedimenti più disparati con spese oscillanti tra diverse migliaia e diversi milioni di franchi.

Anche in questo caso l'esecuzione del risanamento compete in primo luogo al detentore del sito (art. 20 cpv. 1 OSiti). Tuttavia, l'autorità può, con il consenso del detentore, obbligare terzi a procedere al risanamento se questi hanno causato l'inquinamento con il loro comportamento.

Le spese sono ripartite proporzionalmente tra tutti i responsabili secondo l'articolo 32d LPAmb.

#### **2.2.5 Provvedimenti di sorveglianza (art. 13 OSiti)**

L'articolo 13 OSiti prevede due tipi di provvedimenti di sorveglianza:

1. Provvedimenti di sorveglianza di un sito che deve essere risanato fino alla conclusione del risanamento.
2. Provvedimenti per accertare un pericolo concreto imminente nel caso di un sito che non deve essere risanato.

Nel primo caso, i provvedimenti di sorveglianza sono considerati parte del risanamento e le spese sono ripartite conformemente all'articolo 32d LPAmb. Nel secondo caso, non si può parlare di risanamento poiché l'articolo 16 OSiti annovera tra i provvedimenti di risanamento solo la decontaminazione, la circoscrizione e la limitazione dell'utilizzazione del suolo. Le spese per la sorveglianza non devono quindi essere ripartite secondo l'articolo 32d LPAmb bensì secondo l'articolo 2 della medesima<sup>15</sup>.

#### **2.2.6 Limitazione dell'utilizzazione del suolo**

In caso di deterioramento del suolo, il risanamento può consistere, secondo l'articolo 16 OSiti, anche nel limitarne l'utilizzazione. In questo caso, non vi saranno necessariamente delle spese. Tuttavia, al posto del risanamento potrebbero essere necessari provvedimenti di protezione del suolo secondo l'articolo 34 capoverso 2 LPAmb per i quali non è possibile ripartire i costi.

<sup>15</sup> La Divisione giuridica dell'UFAFP è dello stesso parere; Stutz è invece favorevole alla ripartizione secondo l'art. 32d; cfr. URP 1997, p. 772.

## **2.2.7 Scavo effettuato in un sito inquinato ma che non deve essere risanato (sito inquinato con progetto di costruzione)**

Capita molto spesso che un progetto di costruzione riveli che il sito in questione è inquinato. In molti casi risulta che il sito non deve essere risanato ma che occorre analizzare in dettaglio e/o depositare in una discarica speciale il materiale proveniente dallo scavo reso necessario dalla nuova costruzione. I costi supplementari che insorgono rispetto a un «normale» scavo possono così essere paragonati a quelli di un risanamento.

La dottrina e la giurisprudenza concordano sul fatto che in questo caso è applicabile la legislazione sui rifiuti e non la legislazione sui siti contaminati. Secondo l'articolo 31c LPAmb, il corretto trattamento e lo smaltimento del materiale di scavo compete unicamente al detentore dei rifiuti, ossia al detentore del sito inquinato che, conformemente all'articolo 32 capoverso 1, deve sostenere le spese. Se del caso può in via civile far sopportare le spese a chi ha causato l'inquinamento con il suo comportamento. Nel caso di pretese di diritto civile si pongono tuttavia due problemi: i diritti si prescrivono abbastanza rapidamente (di regola al più tardi dopo dieci anni) e possono essere soddisfatti solo se è data una responsabilità contrattuale (secondo gli art. 97 segg. CO) o un atto illecito (art. 41 CO).

## **2.3 Analisi del diritto vigente e proposte di modifica**

### **2.3.1 Ripartizione delle spese**

#### **2.3.1.1 Spese d'indagine e sorveglianza**

La legge sulla protezione dell'ambiente (art. 32d LPAmb) distingue le spese per le diverse indagini e la sorveglianza di un sito dalle spese per il risanamento vero e proprio. Solo le spese del risanamento sono disciplinate espressamente nell'articolo 32d LPAmb. Tutte le altre spese non sono menzionate nonostante per loro natura non vi siano praticamente differenze.

In caso di risanamento l'autorità ripartisce tutte le spese, incluse quelle delle indagini preliminari, tra i diversi responsabili. Tuttavia, la legge non disciplina in modo chiaro la ripartizione delle spese nel caso in cui il sito non debba essere risanato ma solo sorvegliato. Tale fatto non è logico ed è inammissibile. Nella pratica i siti inquinati che non devono essere risanati sono sempre più numerosi di quelli che devono essere risanati<sup>16</sup>. Inoltre, anche le indagini e la sorveglianza generano spesso spese elevate. Per questo motivo, è necessario che anche tali spese siano disciplinate nell'articolo 32d capoverso 1 LPAmb.

D'altronde, l'articolo 5 capoverso 1 OSiti esige che l'autorità cantonale iscriva un sito nel catasto dei siti inquinati anche solo sulla base di scarse indicazioni non molto concrete. È sufficiente che l'autorità valuti le indicazioni disponibili quali carte, elenchi e notifiche. In tal modo l'indagine preliminare può diventare una pro-

<sup>16</sup> Nel 1997 si calcolava che in Svizzera vi erano circa 50 000 siti inquinati e solo 3000–4000 siti contaminati da risanare (UST & UFAPP: Umwelt in der Schweiz, Daten, Fakten, Perspektiven, p. 153).

va a discarico che il detentore di un sito deve effettuare per confutare un semplice sospetto di contaminazione da parte dell'autorità. Questo problema è sollevato anche dall'iniziativa parlamentare Baumberger.

Se dall'indagine preliminare risulta effettivamente che il sito non è inquinato, è giustificato accollare le spese dell'indagine al Cantone. È nell'interesse pubblico distinguere i siti inquinati da quelli non inquinati. Le conseguenze finanziarie dovrebbero incitare i Cantoni a vagliare con maggiore attenzione i siti da sottoporre a un'indagine preliminare.

### **2.3.1.2                    Significato della clausola derogatoria di cui beneficia il perturbatore per situazione ignaro (art. 32d cpv. 2 terzo periodo LPAmb)**

L'articolo 32d capoverso 2 terzo periodo LPAmb contempla una clausola derogatoria che stabilisce tra l'altro che il detentore di un sito che non trae alcun vantaggio dal risanamento non sostiene alcuna spesa. La definizione di questo vantaggio è molto controversa nella letteratura. Taluni autori ritengono che vi sia sempre un vantaggio se il risanamento porta a un notevole aumento del valore del terreno<sup>17</sup>, o se dal risanamento risultano altri vantaggi come un'estensione dell'utilizzazione<sup>18</sup> o una migliore urbanizzazione<sup>19</sup>. Secondo altri autori il proprietario di un terreno trae sempre un vantaggio economico dal risanamento, di modo che la clausola derogatoria concerne per lo più gli affittuari<sup>20</sup>.

Nell'ambito della presente revisione è necessario definire in modo più preciso tale vantaggio. Se l'indagine, la sorveglianza o il risanamento fanno unicamente sì che il terreno possa essere edificato conformemente alle norme, non si può parlare di vantaggio. Il detentore deve partecipare alle spese soltanto se i provvedimenti adottati portano altri vantaggi.

### **2.3.1.3                    Spese scoperte**

Secondo la rigorosa interpretazione della pertinente letteratura, il principio di causalità alla base del diritto in materia ambientale implica che un responsabile deve assumersi le spese solo proporzionalmente al danno causato. Il principio di causalità è quindi contrario alla responsabilità solidale, secondo cui ogni singola persona implicata è responsabile dell'intero danno. Inoltre, il principio di causalità secondo il diritto ambientale disciplina esclusivamente le pretese dello Stato nei confronti dei privati. Nell'ambito dei siti contaminati, questi due aspetti insieme possono generare spese scoperte, come illustrato dall'esempio seguente.

<sup>17</sup> Budliger, URP 1997, p. 307.

<sup>18</sup> Zaugg, URP 1996, p. 492.

<sup>19</sup> Nef, Kostenpflicht, p. 398.

<sup>20</sup> Cfr. Tschannen, Komm. USG, n.30 ad art. 32d; Cummins, diss., p. 154 seg.

*Negli anni Cinquanta la ditta X, nel frattempo liquidata, gestiva una discarica sulla proprietà della signora Y. La ditta X pagava alla signora Y tre franchi per tonnellata depositata. Successivamente, X ha chiuso la discarica e la signora Y ha venduto il terreno al signor Z. Oggi, risulta che la discarica è un sito contaminato che deve essere risanato. L'autorità competente ha deciso dopo lunghe discussioni di attribuire il mandato di procedere al risanamento stabilendo le responsabilità nel modo seguente:*

- la ditta X (perturbatore per comportamento) assume il 60 per cento delle spese;*
- la signora Y (perturbatore per comportamento) assume il 30 per cento delle spese;*
- il signor Z (perturbatore per situazione) assume il 10 per cento delle spese.*

*Secondo il principio di causalità, l'autorità può accollare a ogni persona implicata solo le spese corrispondenti alla sua parte di responsabilità. La parte della ditta non può quindi essere ripartita sugli altri responsabili. Queste spese sono considerate spese scoperte.*

Le spese scoperte possono insorgere se un responsabile non esiste più, se è sconosciuto o insolvente, se per motivi di equità non è possibile accollare a un responsabile tutta la parte che gli spetta e, per concludere, nel caso in cui il responsabile può essere esonerato dall'obbligo di assumere le spese secondo l'articolo 32d capoverso 2 terzo periodo LPAmb.

La LPAmb si occupa solo indirettamente del problema di stabilire chi deve assumere le spese scoperte. L'articolo 32e capoverso 3 lettera c disciplina solo le indennità che la Confederazione versa ai Cantoni per le spese scoperte. La legge non precisa se e quale quota di tali spese il Cantone deve assumere.

Anche gli autori non sono concordi sul problema della ripartizione delle spese di risanamento<sup>21</sup>. Finora, il Tribunale federale ha sviluppato una prassi non completamente congruente (ma non si trattava di siti contaminati)<sup>22</sup>.

Date queste premesse è opportuno fissare nella legge l'obbligo da parte dell'ente pubblico di fare fronte alle spese scoperte.

<sup>21</sup> Le spese devono essere assunte dal Cantone secondo: Bétrix, URP 1995, p. 388/9; Zaugg, URP 1996, p. 492; Hartmann/Eckert, URP 1998, p. 627/8; Tschannen, Komm. zum USG, n.32 ad art. 32d; devono invece essere, per lo meno in parte, trasferite agli altri responsabili secondo: Stutz, URP 1997, p. 778 segg.; Cummins, diss. 1999, p. 162 segg.

<sup>22</sup> Cfr. i rinvii in merito in Tschannen, Komm. zum USG, n.32 ad art. 32d e Cummins, diss. 1999, p. 165.

### 2.3.1.4

#### **Spese per lo smaltimento di materiale di scavo di un sito inquinato ma che non deve essere risanato (sito inquinato con progetto di costruzione)**

La ripartizione delle spese per lo smaltimento di materiale di scavo di un sito inquinato ma che non deve essere risanato (cosiddetto sito inquinato con progetto di costruzione) riguarda una dimensione più vasta dei problemi discussi finora.

In questo caso si tratta spesso di spese molto più elevate rispetto alla semplice indagine di un sito inquinato poiché è necessario trattare e smaltire con metodi speciali una quantità considerevole di materiale. Vi sono inoltre problemi di delimitazione con la legislazione in materia di smaltimento dei rifiuti, secondo cui il detentore deve provvedere allo smaltimento e sostenerne le spese<sup>23</sup>.

Occorre quindi determinare se tali spese devono essere ripartite secondo la legislazione in materia di smaltimento dei rifiuti o secondo la legislazione concernente i siti contaminati. Entrambe le soluzioni sono giustificabili.

- Per genesi e definizione, per un sito inquinato sul quale è commissionata una costruzione è applicabile la legislazione sui siti contaminati: esso non deve essere risanato. I provvedimenti e le spese sono necessari solo in caso di demolizione degli edifici inquinati e di estrazione dal sottosuolo.
- In questo risiede la differenza rispetto a un sito contaminato. Fino a quando resta intatto, il sito non ha influssi sull'ambiente e non genera spese. Solo se si scava nel sottosuolo, è necessario adottare provvedimenti speciali.
- I materiali di un sito inquinato sul quale è prevista una costruzione non possono tuttavia essere trattati come i rifiuti usuali. Il detentore di rifiuti ne è normalmente anche il produttore, ma ciò non vale nel caso di un detentore «innocente» del terreno, che è semplicemente un perturbatore per situazione. Secondo la legislazione in materia di rifiuti, egli sarebbe l'unico responsabile, mentre la legislazione sui siti contaminati prevede anche un «produttore di rifiuti» (ossia il perturbatore per comportamento) parimenti responsabile.
- Il risanamento di un sito contaminato vero e proprio è di interesse pubblico nella misura in cui previene effetti nocivi o molesti. Nel caso di un sito inquinato sul quale è prevista una costruzione, sono per contro prioritari gli interessi del singolo committente, il quale decide se sia opportuno costruire e influisce con le sue decisioni sulle spese. Se, ad esempio, sulla parte particolarmente inquinata del terreno il committente costruisce un parcheggio in superficie al posto di un parcheggio sotterraneo a due piani, le spese supplementari sono irrilevanti. È quindi logico che egli assuma le spese secondo la legislazione in materia di rifiuti.
- Il fatto che nelle zone industriali e artigianali vi siano terreni non edificati a causa dei costi elevati necessari per il risanamento di siti contaminati è contrario all'interesse pubblico in materia di attuazione delle prescrizioni sulla pianificazione del territorio.

Per il risanamento di siti inquinati con progetto di costruzione, la presente revisione della LPAmb propone una soluzione che si ispira a quella prevista per i siti conta-

<sup>23</sup> Ciò vale anche per il titolare di un terreno sul quale terzi depositano legalmente rifiuti.

minati. Tuttavia visto che si tratta di legislazione in materia di rifiuti, le nuove disposizioni non rientrano nel capitolo sui siti contaminati, bensì in quello sui rifiuti. Sono introdotte alla fine della sezione 3 («Finanziamento dello smaltimento») con un nuovo articolo 32<sup>bis</sup> LPAmb.

In tale ambito occorre stabilire che per principio, analogamente all'articolo 32*d* capoverso 1 LPAmb, il responsabile si assume le spese. Per quanto concerne queste ultime va chiarito che si tratta solo delle spese supplementari risultanti dallo smaltimento di materiale di scavo che non deve essere messo in discarica o utilizzato senza un trattamento speciale. L'onere «normale» per lo smaltimento è così a carico unicamente del detentore come per ogni altro cantiere.

Le spese supplementari che ne derivano devono essere ripartite tra i diversi responsabili, tra questi i principali sono il perturbatore per comportamento iniziale e il committente. Il primo ha causato l'inquinamento, il secondo ha il maggiore interesse a eliminarlo.

Le eventuali spese scoperte, diversamente che per i siti contaminati, saranno invece accollate non al Cantone, ma al committente, poiché lo scavo è effettuato nel suo interesse.

### **2.3.2 Adeguamenti nell'ambito delle indennità versate dalla Confederazione (art. 32*e* LPAmb)**

Secondo la vigente LPAmb, la Confederazione versa ai Cantoni indennità per il risanamento di discariche adibite prevalentemente a deposito di rifiuti urbani nonché per le spese scoperte dei risanamenti. L'ordinanza del 5 aprile 2000 sulla tassa per il risanamento dei siti contaminati (OTaRSI), entrata in vigore il 1° gennaio 2001, prevede inoltre il versamento di indennità per le indagini e la sorveglianza per quanto siano connessi a un risanamento<sup>24</sup>.

Le proposte espone nel numero 2.2.1 implicano che i Cantoni devono assumere spese supplementari in due casi:

1. le spese d'indagine se il sito risulta non inquinato (Iniziativa Baumberger); e
2. le spese scoperte delle indagini e della sorveglianza se il sito non deve essere risanato.

Il fatto che i Cantoni per questi nuovi oneri percepiscano indennità finanziate dalla tassa per il deposito definitivo di rifiuti secondo l'articolo 32*e* LPAmb è conforme alla logica della LPAmb.

Infine si impone l'introduzione di un disciplinamento speciale concernente le indennità per provvedimenti relativi agli impianti di tiro. Fissando al 1° febbraio 1996 la data di riferimento quale presupposto per l'indennità (art. 32*e* cpv. 3 lett. a) non è stato considerato a suo tempo che in più di 2000 impianti di tiro avrebbero continuato a depositarsi rifiuti sotto forma di proiettili. In questo modo le spese del risanamento intermedio necessario a numerosi impianti devono attualmente essere assunte dalle associazioni di tiro, in quanto principali perturbatori per comportamento,

<sup>24</sup> Cfr. art. 10 cpv. 2 dell'ordinanza del 5 aprile 2000 sulla tassa per il risanamento dei siti contaminati (OTaRSI).

e dai Comuni e dai proprietari fondiari, in quanto perturbatori per situazione. Due mozioni (00.3702 mo. Heim e 01.3303 mo. Hess) sono del resto state depositate affinché il Consiglio federale trovi una soluzione per finanziare i lavori di risanamento dei siti contaminati degli impianti di tiro. Il disciplinamento proposto tiene conto di tali sollecitazioni e della richiesta formulata da 8 Cantoni in occasione della procedura di consultazione: la data di riferimento è infatti posticipata a due anni dopo l'entrata in vigore della revisione della LPAmb. Inoltre, visto che la ripartizione delle spese e l'insolubilità sono difficili da definire nel caso degli impianti di tiro, la quota d'indennità è fissata al 40 per cento in regola generale, analogamente alle discariche di rifiuti urbani.

### 2.3.3 Delimitazione tra diritto pubblico e diritto privato

Il diritto in materia di siti contaminati non precisa il significato della decisione in merito alla ripartizione delle spese secondo l'articolo 32d capoverso 3 LPAmb. In occasione di una riunione dell'Associazione per il diritto dell'ambiente relativa alla revisione della legge sulla protezione dell'ambiente, Rausch ha formulato la questione come segue:

«Sembra che non sia stata attribuita la necessaria considerazione al fatto che la ripartizione dei diritti e dei doveri tra perturbatore per situazione e perturbatore per comportamento in molti casi è disciplinata dal diritto civile. Non è chiaro se la LPAmb abbia voluto autorizzare effettivamente le autorità amministrative a intervenire (e in caso affermativo, in che misura) nei rapporti di diritto privato in questione.»<sup>25</sup>

Gli specialisti nel frattempo hanno concordato sul fatto che questa decisione concerne solo i rapporti di diritto pubblico delle persone implicate. Le decisioni relative ai rapporti di diritto privato devono essere adottate solo per via civile<sup>26</sup>. Tale prassi è motivata in primo luogo con il fatto che il diritto pubblico disciplina di principio le pretese tra lo Stato e i privati. D'altro canto, i privati non possono disciplinare i rapporti di diritto pubblico con contratti di diritto civile<sup>27</sup>.

*La Direzione delle costruzioni del Cantone di Zurigo ha preso il 3 maggio 2000 una decisione che illustra molto concretamente l'applicazione di questo punto di vista<sup>28</sup>: un Comune aveva gestito una discarica su un terreno privato. Il terreno era passato in un primo tempo alla moglie del proprietario iniziale. Dopo la sua morte era stato venduto a un privato che voleva costruirvi un'abitazione. Il contratto di vendita prevedeva una clausola secondo la quale eventuali spese di smaltimento per siti contaminati erano a carico del venditore. La Direzione delle costruzioni pubbliche in una decisione esaustivamente motivata ha ripartito le spese di risanamento come segue: due terzi al nuovo proprietario (per-*

<sup>25</sup> Rausch, URP 1996, p. 462.

<sup>26</sup> Cfr. in proposito Budliger, URP 1997, p. 304 segg.; Stutz, URP 1997, p. 777; Hartmann/Eckert, URP 1998, p. 624; molto esaustivo: Cummins, diss. 1999, p. 171 segg.; Tschannen, Komm. zum USG, n.48 ad art. 32d.

<sup>27</sup> Cfr. Hartmann/Eckert, URP 1998, p. 630.

<sup>28</sup> Pubblicato in URP 2000, p. 386 segg.

*turbatore per situazione) e un terzo al Comune che aveva gestito la discarica (perturbatore per comportamento). La Direzione delle costruzioni pubbliche non ha considerato il venditore come perturbatore per comportamento, e quest'ultimo con la vendita del terreno ha perso anche lo statuto di perturbatore per situazione (ossia la proprietà giuridica ed effettiva del terreno). La clausola di responsabilità concordata internamente tra il venditore e l'acquirente non va osservata.*

La letteratura è unanime sul fatto che questa situazione giuridica sia insoddisfacente poiché gli interessati, dopo la procedura di diritto pubblico, devono ancora chiarire in una procedura separata le pretese di diritto civile. Inoltre, le autorità nelle loro decisioni non possono ignorare completamente i rapporti di diritto civile. Stutz<sup>29</sup> rileva che nella sua decisione l'autorità deve rispettare i rapporti di diritto privato come «situazione di fatto». In tal modo non applica il diritto civile ma prende in considerazione i rapporti di diritto civile nell'ambito dell'accertamento dei fatti giuridicamente rilevanti. Tschannen<sup>30</sup> considera che per determinare la parte di responsabilità sia opportuno tener conto anche degli interessi economici in gioco. In questo contesto potrebbe acquistare importanza anche il rapporto interno di diritto civile.

Cummins<sup>31</sup> vorrebbe andare nettamente oltre, proponendo di rinunciare alla tradizionale distinzione tra diritto pubblico e diritto privato. Si potrebbe optare per una procedura coordinata a livello materiale e formale al di sopra dei due ambiti giuridici. Visto che un simile modo di procedere solleverebbe numerose questioni giuridiche delicate, propone che la decisione sia affidata non a un'autorità amministrativa ma direttamente a un tribunale amministrativo. In alternativa egli propone di elaborare una concezione completamente nuova con una ripartizione delle spese uniforme e unicamente in virtù del diritto privato, secondo il modello della pretesa di compensazione prevista dal paragrafo 24 della legge tedesca sulla protezione del suolo (Bodenschutz-Gesetz).

La presente revisione propone una nuova soluzione. Su richiesta di una persona implicata e «se le condizioni sono chiare», l'autorità può decidere contemporaneamente sulle pretese di diritto pubblico e di diritto privato. L'economia processuale è determinante per questa scelta. Proprio perché nell'ambito dei siti contaminati le questioni di diritto pubblico e di diritto privato si fondano sempre più, le parti implicate devono potere per quanto possibile partecipare a un solo procedimento affinché vi sia trasparenza nella ripartizione delle spese. Una decisione globale può essere presa solo se le condizioni sono chiare. Questa nozione è molto diffusa nel diritto procedurale civile; è applicata anche nella procedura penale quando si tratta di richieste d'indennizzo della vittima nei confronti dell'autore.

*Un esempio tipico potrebbe essere la decisione della Direzione delle costruzioni del Cantone di Zurigo del 3 maggio 2000 menzionata all'inizio di questo numero: poiché in questo caso è possibile definire in modo chiaro sia i rapporti di diritto pubblico sia quelli di diritto civile, la Direzione delle costruzioni pubbli-*

<sup>29</sup> Stutz, URP 1997, p. 776.

<sup>30</sup> Tschannen, Komm. zum USG, n.31 ad art. 32d.

<sup>31</sup> Cummins, diss. 1999, p. 322 segg.

*che avrebbe potuto, sulla base del testo proposto, considerare anche l'accordo di diritto privato tra il venditore e l'acquirente. Ne sarebbe risultato che, in virtù della clausola di diritto privato concernente la responsabilità, il venditore avrebbe assunto la parte delle spese che la ripartizione di diritto pubblico ha trasferito all'acquirente.*

Il disciplinamento proposto può altresì essere applicato per la restituzione delle indennità della Confederazione conformemente all'OtaRSi: il Cantone può versare le indennità direttamente agli aventi diritto dal punto di vista materiale.

*Nell'esempio summenzionato (decisione della Direzione delle costruzioni del Cantone di Zurigo del 3 maggio 2000) il Cantone può trasmettere direttamente al venditore l'indennità ottenuta dalla Confederazione, risparmiando a quest'ultimo d'intentare un processo di diritto civile nei confronti dell'acquirente (perturbatore per situazione).*

## **2.3.4 Questioni procedurali**

### **2.3.4.1 Atti sostitutivi da parte dell'ente pubblico**

In caso di terreni inquinati, il detentore è di regola tenuto a procedere a diverse indagini e al risanamento. In molti casi si verificano tuttavia ritardi sia perché il perturbatore per comportamento e quello per situazione contestano l'obbligo d'intervenire, sia perché il detentore teme le conseguenze finanziarie. Di conseguenza, l'autorità è costretta ad attendere la fine delle discussioni o di un'eventuale procedura di ricorso.

Solo se vi è un pericolo concreto imminente o il perturbatore non è in grado di eseguire i provvedimenti necessari, l'autorità ha la possibilità di adottare provvedimenti sostitutivi anticipati. Può per conto proprio attribuire il mandato di procedere a indagini o altri interventi e in un secondo tempo esigere la restituzione delle spese da chi ha causato l'inquinamento<sup>32</sup>. Generalmente, non è tuttavia possibile valutare senza indagini se in un sito inquinato vi sia effettivamente un pericolo concreto.

L'autorità dovrebbe perciò avere la possibilità di assegnare di propria iniziativa il mandato di eseguire provvedimenti d'indagine, di sorveglianza e di risanamento, di anticiparne il finanziamento e di ripartire successivamente le spese tra i responsabili. Anche il Tribunale federale ha osservato senza motivazione dettagliata che l'autorità può assegnare di moto proprio il mandato di procedere a indagini preliminari (manifestamente in ogni momento) per accelerare i lavori<sup>33</sup>.

<sup>32</sup> Essa può anche eseguire un provvedimento sostitutivo ordinario se chi è tenuto a procedere al risanamento non rispetta il termine fissato nella decisione di risanamento. Il problema si pone tuttavia soprattutto durante la fase delle indagini.

<sup>33</sup> Consid. 2f della DTF nella causa Z. contro la Direzione delle costruzioni del Cantone di Zurigo del 3 maggio 2000, in: URP 2000, p. 590 segg., Pra 2000, p. 1008 segg.

Simili interventi potrebbero essere notevolmente facilitati se il legislatore attribuisse formalmente alle autorità cantonali la facoltà di eseguirli. Tale possibilità è prevista dal nuovo capoverso 3 dell'articolo 32c LPAmb.

#### **2.3.4.2                    Decisione in merito alla ripartizione delle spese:   aventi diritto**

Secondo l'articolo 32d capoverso 3 LPAmb, l'autorità deve emanare una decisione in merito alla ripartizione delle spese «qualora la persona tenuta a procedere al risanamento lo richieda».

Quindi secondo la legge solo la persona tenuta a procedere al risanamento può esigere che sia emanata una simile decisione. Normalmente, tale persona è il detentore del sito secondo l'articolo 20 capoverso 1 OSiti. Potrebbe essere anche un perturbatore per comportamento, ma solo nel caso in cui sia tenuto a procedere al risanamento secondo l'articolo 20 capoverso 3 OSiti.

Taluni autori ritengono che il disciplinamento legale abbia senso poiché solo la persona tenuta a procedere al risanamento può avere un interesse a ripartire le spese di risanamento tra le altre persone implicate<sup>34</sup>. Altri autori sono invece dell'opinione che tutti i responsabili devono avere il diritto di chiedere che sia emanata una decisione, per quanto abbiano un interesse legittimo a far determinare la loro quota di partecipazione alle spese prima che la persona tenuta a procedere al risanamento lo richieda<sup>35</sup>.

La legge deve disciplinare chiaramente il diritto di chiedere l'emanazione di una decisione in merito alla ripartizione delle spese. Per questo motivo, nell'articolo 32d capoverso 3 l'espressione «la persona tenuta a procedere al risanamento» è sostituita con «una persona implicata». Questa espressione comprende anche un proprietario precedente che non è considerato perturbatore per comportamento. Se non è responsabile del danno, può essere considerato come persona implicata nella misura in cui si sia impegnato contrattualmente a fornire prestazioni di garanzia.

#### **2.3.4.3                    Campo d'applicazione della decisione   sulla ripartizione delle spese**

Secondo le disposizioni vigenti, il diritto di chiedere una decisione sulla ripartizione delle spese può essere fatto valere solo se si tratta del risanamento di un sito contaminato o delle spese che ne risultano. Secondo le nuove proposte sulla ripartizione delle spese, occorre tuttavia determinare se tale decisione può essere chiesta anche se si tratta «unicamente» delle spese per i provvedimenti d'indagine e di sorveglianza. È logico che le persone implicate tenute a sostenere le spese possono chiedere che sia emanata una decisione anche in merito alla ripartizione delle spese dei provvedimenti d'indagine e di sorveglianza che possono raggiungere cifre considerevoli. La formulazione dell'articolo 32d capoverso 3 LPAmb tiene conto di questa eventualità.

<sup>34</sup> Hartmann/Eckert, URP 1998, p. 622.

<sup>35</sup> Tschannen, Komm. zum USG, n.46 ad Art. 32d.

### 2.3.4.4 **Quando esigere una decisione sulla ripartizione delle spese**

Né la LPAmb né l'ordinanza sui siti contaminati stabiliscono il momento in cui può essere fatto valere il diritto di chiedere l'emanazione della decisione. Dall'articolo 17 lettera d OSiti si può desumere che in linea di massima la domanda deve essere presentata prima dell'elaborazione del progetto di risanamento affinché in quest'ultimo possano essere descritte le parti di responsabilità causale rispetto al sito contaminato. Tuttavia, il fatto di non rispettare questa disposizione non significa perdere il diritto, che può essere fatto valere in ogni momento anche più tardi.

Taluni autori raccomandano di inoltrare la richiesta di una decisione sulla ripartizione delle spese il più presto possibile e anche più volte<sup>36</sup>. D'altro canto rilevano che le spese possono essere ripartite equamente solo se sono effettivamente certe<sup>37</sup>. Spesso solo dopo il risanamento è possibile valutare se e in che misura il detentore del sito trae beneficio dal risanamento oppure se può essere assoggettato alla disposizione derogatoria dell'articolo 32*d* capoverso 2 LPAmb.

Questo problema va risolto nell'applicazione del diritto e non fissando nella legge il momento «esatto» in cui la decisione deve essere emanata.

## 2.4 **Osservazioni conclusive**

Le spiegazioni fornite dagli studi relativi al disciplinamento delle spese concernenti i siti contaminati mostrano che si tratta di situazioni estremamente complesse che sono di per sé difficili e onerose da integrare e disciplinare nella legge. Inoltre, quest'ultima lascia aperte talune questioni essenziali. Nonostante la dottrina e la giurisprudenza più recente abbiano già trovato le risposte, nella prassi continuano a sussistere grandi incertezze.

In questo contesto è opportuno rielaborare il capitolo sui siti contaminati della legge sulla protezione dell'ambiente in modo più esaustivo rispetto a quanto chiesto dall'iniziativa parlamentare Baumberger. Di regola le proposte di revisione hanno ripreso le impostazioni generalmente riconosciute dagli specialisti. Per alcuni problemi (siti inquinati con progetto di costruzione e considerazione delle relazioni di diritto pubblico nella ripartizione delle spese) si scelgono tuttavia nuove soluzioni.

<sup>36</sup> Cfr. Hartmann/Eckert, URP 1998, p. 617, secondo i quali la richiesta deve essere presentata non solo prima dell'elaborazione del progetto di risanamento ma in particolare ancora una volta prima dell'emanazione della decisione di risanamento.

<sup>37</sup> Cfr. Stutz, URP 1997, p. 781 segg.; Cummins, diss. 1999, p. 73.

## 2.5

### Commento delle modifiche proposte

*Art. 32<sup>bis</sup>* Finanziamento dello smaltimento del materiale di scavo dei siti inquinati

#### *Osservazione preliminare*

La presente disposizione disciplina i siti inquinati sui quali si progetta di costruire. Per questo genere di siti, lo scopo del risanamento non è quello di proteggere l'ambiente, ma «solo» di smaltire i rifiuti. La disposizione non è quindi inserita nella sezione 4 della LPAmb (Risanamento di siti inquinati) ma nella sezione 3 «Finanziamento dello smaltimento». L'espressione «risanamento di siti inquinati con progetto di costruzione» non è volutamente utilizzata nella legge poiché in passato non è stata usata in modo uniforme ed è stata fonte di confusioni. La legge parla quindi di «materiale di scavo, di sgombero e di demolizione contaminato di un sito inquinato ma che non deve essere risanato».

#### *Cpv. 1*

Il capoverso 1 riprende il principio dell'articolo 32<sup>d</sup> LPAmb secondo il quale chi è all'origine di un intervento su un sito inquinato sul quale si prevede di costruire, deve assumersi le spese per lo smaltimento del materiale inquinato. Secondo la vigente legislazione in materia di rifiuti, solo il detentore dei rifiuti, nella fattispecie il committente della costruzione, è tenuto a sostenere le spese. Secondo la nuova disposizione, oltre ai detentori del sito (perturbatori per situazione) possono essere chiamati a rispondere anche coloro che hanno causato l'inquinamento, ossia i perturbatori per comportamento.

Il disciplinamento delle spese contempla tutte le spese per lo smaltimento del materiale di scavo, di sgombero e di demolizione inquinato che necessita di un trattamento speciale nonché le relative spese d'indagine. Lo scopo è quello di fare in modo che la procedura di ripartizione delle spese venga utilizzata soltanto nei casi di spese supplementari cospicue. Se solo una parte del materiale di scavo necessita di un trattamento speciale, unicamente le spese per questa parte di materiale sono ripartite tra i responsabili. L'articolo 32<sup>d</sup> LPAmb disciplina la ripartizione delle spese d'indagine di un sito inquinato in vista della necessità di una loro sorveglianza o risanamento.

#### *Cpv. 2*

Il primo periodo riprende alla lettera il disciplinamento della nuova versione dell'articolo 32<sup>d</sup> capoverso 2 LPAmb. Il secondo periodo, contrariamente a quanto previsto per il sito contaminato vero e proprio, menziona oltre al perturbatore per comportamento anche il committente della costruzione visto che chi costruisce su un sito inquinato causa un problema di smaltimento dei rifiuti. Inoltre, in molti casi il committente ha la possibilità di influire in modo rilevante sui costi, per esempio con la collocazione degli edifici sul terreno.

Il terzo periodo disciplina le spese scoperte. Queste non devono essere assunte dall'ente pubblico ma dal detentore del sito. In questo caso non si tratta di un risanamento svolto per proteggere l'ambiente nell'interesse pubblico, ma di un'attività edile privata che il detentore del sito intraprende di propria iniziativa. In questo

contesto è quindi logico che la Confederazione non versi indennità secondo l'articolo 32e LPAmb.

### *Cpv. 3*

Il capoverso 3 è essenzialmente uguale all'articolo 32d capoverso 3 LPAmb. Anche in questo caso le persone responsabili di un sito contaminato sul quale si prevede di costruire devono avere la possibilità di richiedere una decisione in merito alla ripartizione delle spese. Non è tuttavia necessario che l'autorità decida di propria iniziativa poiché nei casi in questione non deve adottare autonomamente provvedimenti di indagine o di smaltimento.

Normalmente il committente, per non essere costretto ad assumersi da solo le spese, dovrebbe avere tutto l'interesse a far valere il più presto possibile le sue pretese nei confronti di altri responsabili. Per proteggere questi ultimi, la legge prevede tuttavia un termine di perenzione: le pretese che non sono fatte valere entro cinque anni dalla conclusione dei lavori di scavo si estinguono. Tale norma impedisce che anni dopo il corso normale degli affari le persone implicate si trovino confrontate a pretese con le quali ritenevano di non avere più niente a che fare.

Come contemplato dall'articolo 32d capoverso 3 LPAmb, le autorità possono emanare decisioni in merito a questioni di diritto privato, a condizione che una delle parti ne faccia richiesta e che le circostanze siano chiare (cfr. considerazioni relative all'art. 32d cpv. 3 LPAmb).

## *Art. 32c*      Obbligo di risanamento

### *Cpv. 1 e 2*

Entrambi i capoversi sono adeguati dal profilo redazionale conformemente all'ordinanza sui siti contaminati. L'espressione «le discariche e gli altri siti inquinati da rifiuti» è utilizzata solo nel capoverso 1 e in seguito sostituita da «siti inquinati».

### *Cpv. 3*

Il presente capoverso stabilisce in quali casi l'autorità esecutiva può eseguire essa stessa l'indagine, la sorveglianza o il risanamento o affidarne l'incarico a terzi. Il disciplinamento si basa sulla decisione del Tribunale federale del 3 maggio 2000 nella causa Z. contro la Direzione delle costruzioni pubbliche del Cantone di Zurigo<sup>38</sup>. Per motivi di certezza del diritto, è necessario sancire nella legge la prassi che è alla base di questa decisione. La disposizione prevede quattro casi in cui l'autorità può adottare provvedimenti sostitutivi.

1. L'ambiente è minacciato direttamente da un effetto nocivo o un effetto già presente minaccia di estendersi. Una minaccia per l'ambiente può manifestarsi in ogni momento, deve quindi essere possibile adottare provvedimenti senza indugio. Questo caso è designato nella prassi come provvedimento sostitutivo anticipato.
2. Chi è tenuto a procedere al risanamento non dimostra di volere adottare provvedimenti nonostante l'autorità lo abbia diffidato e abbia gli abbia im-

<sup>38</sup> DTF nella causa Z. contro la Direzione delle costruzioni del Cantone di Zurigo del 3 maggio 2000, in: URP 2000, p. 590 segg., Pra 2000, p. 1008 segg.

partito un termine per l'esecuzione dei provvedimenti. In simili casi, l'autorità deve avere la possibilità di adottare provvedimenti sostitutivi per garantire un'esecuzione equa.

3. Vi sono diverse persone implicate e vi sono contestazioni su chi deve eseguire o pagare i provvedimenti. In una simile eventualità è necessario che le autorità, se lo ritengono opportuno, adottino loro stesse i provvedimenti o ne affidino l'incarico a terzi.
4. Se vi è un numero elevato di responsabili e i provvedimenti da adottare sono numerosi, è evidente che coloro che sono tenuti a procedere non sono in grado di garantire il coordinamento necessario di tali provvedimenti. Le autorità devono quindi potere adottare loro stesse i provvedimenti o affidarne l'incarico a terzi al fine di un'esecuzione efficiente.

L'autorità deve disporre di un ampio margine di valutazione per decidere se intervenire direttamente, affidare l'incarico a terzi o insistere presso chi è tenuto a procedere. Solo in tal modo è possibile garantire che siano trovate soluzioni adeguate ai singoli casi. Naturalmente, l'autorità deve esercitare debitamente il suo potere di valutazione, tenendo conto in particolare dei principi della parità dei diritti e della certezza del diritto.

*Art. 32d*            Assunzione delle spese

*Cpv. 1*

Il disciplinamento dell'assunzione delle spese deve essere esteso conformemente alla prassi vigente e alla giurisprudenza più recente del Tribunale federale, ossia menzionando oltre alle spese di risanamento secondo il diritto in vigore tutte le spese di indagine, di sorveglianza e di risanamento.

Per prevenire malintesi, il testo è inoltre reso più preciso: il disciplinamento (conformemente alla prassi vigente) è applicabile solo alle spese insorte in seguito a un'azione ordinata da un'autorità o convenuta con quest'ultima. Le spese derivanti da un'iniziativa presa da un proprietario di un sito (p. es. per un risanamento obiettivamente non necessario), non possono essere ripartite tra gli altri responsabili.

*Cpv. 2 lett. c*

I provvedimenti di risanamento comportano praticamente sempre un certo vantaggio per il detentore di un sito inquinato. La deroga prevista per la ripartizione delle spese secondo l'articolo 32d capoverso 2 lettera c LPAmb è applicata molto raramente a causa della rigorosa formulazione e dell'interpretazione restrittiva da parte degli specialisti. Oggi, in pratica solo un detentore di un sito che non sia proprietario del terreno può approfittare della clausola derogatoria, ossia un locatario o un affittuario. La nuova disposizione determina in modo restrittivo che un vantaggio connesso a un risanamento è rilevante dal profilo delle spese solo se va oltre la soppressione degli effetti inammissibili.

La modifica dell'articolo 32d capoverso 1 LPAmb estende il campo d'applicazione di questo articolo alle spese di indagine e di sorveglianza dei siti inquinati ma che non devono essere risanati. Il nuovo tenore della lettera c avrà quale effetto che il detentore che adempie le condizioni di cui all'articolo 32d capoverso 2 lettere a e b LPAmb sarà di fatto sempre esentato dalle spese. È evidente che un detentore po-

trebbe trarre vantaggi che giustificerebbero un'assunzione delle spese anche dai provvedimenti d'indagine. In effetti, un'indagine sui siti contaminati può fornire informazioni importanti in vista di un progetto di costruzione e risparmiare accertamenti che il detentore avrebbe dovuto eseguire anche per un sito non inquinato. Ma per motivi amministrativi, è giustificato in questo ambito non prevedere un disciplinamento differenziato.

### *Cpv. 2<sup>bis</sup> (nuovo)*

Questo capoverso sancisce in modo chiaro l'opinione che prevale attualmente nella dottrina secondo cui la parte delle spese che non può essere ripartita tra i responsabili deve essere assunta dall'ente pubblico competente. Di regola, l'ente pubblico è il Cantone, conformemente alla competenza esecutiva generale dei Cantoni secondo l'articolo 36 LPAmb. Per contro, nei casi in cui le competenze esecutive sono attribuite alla Confederazione, le spese scoperte sono assunte dalla Confederazione, in particolare per quanto concerne le competenze fondate sulla legislazione militare, sulle ferrovie o sulle strade nazionali.

### *Cpv. 3*

Nel *primo periodo*, l'espressione «la persona tenuta a procedere al risanamento» è sostituita da «una persona implicata». Tale modifica permette in primo luogo di considerare le persone implicate che non sono tenute a procedere al risanamento. Visto che hanno interesse a chiarire un loro eventuale obbligo di partecipare alle spese, devono avere parimenti la possibilità di chiedere una decisione dell'autorità in merito alla ripartizione delle spese. In secondo luogo, le persone implicate possono essere anche terzi che devono assumersi le spese di risanamento sulla base di un accordo di diritto privato concluso con un responsabile. Il loro obbligo dipende direttamente dal fatto che il loro partner deve assumere le spese in base all'articolo 32d LPAmb.

Il *secondo periodo* propone una nuova soluzione per il delicato problema della delimitazione tra diritto pubblico e privato: se le «condizioni sono chiare», in particolare nel caso di precisi accordi scritti, l'autorità su richiesta di una persona implicata può decidere nel corso della stessa procedura amministrativa sia in merito agli obblighi di diritto pubblico derivanti dall'articolo 32d LPAmb sia alle pretese di diritto privato relative all'assunzione delle spese. Se le condizioni sono chiare, non è necessario svolgere una procedura di diritto civile per decidere in merito a simili pretese di diritto privato connesse a una procedura amministrativa. Tali pretese di diritto civile possono presentarsi di principio in due circostanze:

- tra un perturbatore per comportamento e l'attuale proprietario (perturbatore per situazione) vi è un accordo stipulato nell'ambito di un contratto d'acquisto su chi assume totalmente o parzialmente eventuali spese di risanamento;
- tra un responsabile (perturbatore per comportamento o per situazione) e un terzo (questi può essere anche un terzo completamente estraneo ai fatti nell'ambito di un contratto speciale di esternalizzazione del rischio o un precedente proprietario) vi è un accordo di diritto privato secondo cui il terzo assume totalmente o parzialmente eventuali spese di risanamento.

Questi casi sono accomunati dal fatto che l'esistenza di una pretesa di diritto pubblico comporta una domanda di compensazione di diritto privato. Nella summenzio-

nata decisione concernente il Cantone di Zurigo, il disciplinamento proposto avrebbe comportato che le spese di risanamento – in base a un patto preciso di diritto privato nel contratto d'acquisto – sarebbero state trasferite direttamente al proprietario iniziale (al venditore).

Con la soluzione proposta, il legislatore di diritto pubblico supera entro determinati limiti i confini tra diritto pubblico e diritto privato. Dal profilo dell'economia procedurale, tale soluzione è opportuna in particolare anche perché l'autorità competente per la ripartizione delle spese di diritto pubblico decide sulle pretese di diritto civile solo se le «condizioni sono chiare». Del resto non è una novità il fatto che in una procedura di diritto pubblico siano giudicate le pretese di diritto civile strettamente connesse con le questioni di diritto pubblico. Si pensi alla competenza ordinaria del tribunale penale di decidere nel procedimento penale anche in merito a pretese di diritto civile derivanti dal reato.

I ricorsi contro le decisioni su simili questioni di diritto civile sono giudicati dall'autorità di ricorso competente per la questione di fondo (di diritto pubblico). In casi chiari quindi, la decisione in merito ai rapporti di diritto civile connessi all'assunzione delle spese di diritto pubblico assume forza di cosa giudicata. La designazione dell'istanza competente e della procedura compete ai Cantoni, i quali possono incaricare un tribunale.

Tuttavia, a livello materiale il nuovo disciplinamento non deve sancire una preminenza del diritto privato rispetto a quello pubblico. Gli accordi di diritto privato non devono aumentare il rischio dell'ente pubblico in materia di spese scoperte. Nell'applicazione dell'articolo 32d capoverso 3 LPAmb, l'autorità deve perciò in un primo tempo determinare le parti di responsabilità e gli obblighi di diritto pubblico che ne derivano in base ai capoversi 1 e 2 in materia di assunzione delle spese. In un secondo tempo, deve decidere in merito agli obblighi di pagamento di diritto privato derivanti dagli obblighi di diritto pubblico. In questo ambito, il dispositivo deve garantire, grazie a una formulazione appropriata, che l'obbligo di pagamento di diritto pubblico si estinguerà solo a condizione che chi assume le spese secondo il diritto privato adempia effettivamente tale obbligo.

#### *Cpv. 4*

Per quanto concerne il contenuto, il presente capoverso è identico alla proposta dell'iniziativa parlamentare Baumberger. Il testo è tuttavia più preciso. L'ente pubblico competente<sup>39</sup> deve sostenere solo le spese dei «provvedimenti necessari» per l'indagine di un sito iscritto o suscettibile d'iscrizione nel catasto. Questa soluzione è stata adottata per evitare che gli enti pubblici (in particolare i Cantoni) debbano partecipare alle spese di indagini puramente cautelative, per esempio nel quadro di un dovere di diligenza (controllo d'impresa) in occasione dell'acquisto di un terreno. Inoltre, le indagini devono essere eseguite nell'ambito della procedura prescritta dall'ordinanza sui siti contaminati e secondo le condizioni quadro fissate da quest'ultima. In particolare, l'onere fornito deve essere proporzionale all'obiettivo delle indagini.

<sup>39</sup> Cfr. a tale proposito anche il commento all'art. 32d cpv. 2<sup>bis</sup>.

*Rubrica e in generale*

Poiché il presente articolo non disciplinerà più soltanto il finanziamento dei risanamenti, è necessario adeguarne il titolo in «Tassa per il finanziamento dei provvedimenti».

A livello generale, l'articolo deve essere adeguato formalmente alle modifiche introdotte nell'articolo 32d LPAmb. Ne conseguono indirettamente anche modifiche materiali. Le indennità che la Confederazione versa ai Cantoni saranno fornite non solo per i risanamenti ma anche per gli altri provvedimenti che hanno ripercussioni finanziarie per i Cantoni, concretamente nei due casi seguenti:

- indagini da cui risulta che un sito non è inquinato (iniziativa parlamentare Baumberger);
- indagini e sorveglianza di siti inquinati nel caso in cui risultino spese scoperte per l'assenza di una persona implicata.

Occorre inoltre prevedere indennità per l'indagine, la sorveglianza e il risanamento di siti inquinati negli impianti di tiro; tali indennità sottostanno tuttavia a condizioni speciali.

Tutti questi adeguamenti hanno portato a una rielaborazione sistematica e redazionale dell'articolo 32e LPAmb.

Tali importanti modifiche implicheranno altresì l'adeguamento delle condizioni necessarie alla concessione delle indennità definite nell'articolo 9 dell'ordinanza del 5 aprile 2000 sulla tassa per il risanamento dei siti contaminati (OTaRSi).

*Cpv. 1*

Questo capoverso conferisce al Consiglio federale la competenza d'introdurre una tassa e definisce i casi in cui essa è percepita. Da un punto di vista materiale non vi sono cambiamenti rispetto al diritto vigente.

*Cpv. 2*

Questa disposizione incarica il Consiglio federale di fissare l'aliquota della tassa. Rispetto al capoverso vigente, nel primo periodo è stralciato solo un termine: nel fissare l'aliquota della tassa il Consiglio federale deve tener conto di tutte le spese prevedibili e non solo delle spese di risanamento. Le aliquote della tassa continueranno inoltre a essere stabilite in funzione del tipo di discarica (discarica per materiali inerti, per sostanze residue, reattore, sotterranea) e non devono superare il 20 per cento del costo medio. Visto che le attuali aliquote della tassa si situano fra il 10–13 per cento, esiste un margine di manovra sufficiente per le spese supplementari derivanti dalla presente modifica di legge.

*Cpv. 3*

La frase introduttiva definisce in quali casi e a quali condizioni sono versate le indennità.

La lettera a precisa che le indennità non concernono più, come finora, soltanto il risanamento, ma anche l'indagine e la sorveglianza. Le condizioni per le prestazioni sono identiche a quelle definite nell'attuale capoverso 3 lettere a e c.

Secondo la lettera b, le indennità concernono le spese di indagine, sorveglianza e risanamento di siti contaminati in impianti di tiro. Le indennità sono versate a condizione che al più tardi dopo due anni dall'entrata in vigore della presente modifica nel sito non venga più depositato alcun rifiuto: sia che l'impianto sia stato chiuso, sia che il sito sia stato equipaggiato di parapalle artificiali. È indennizzato il 40 per cento delle spese di risanamento. Sono tuttavia esclusi dal presente disciplinamento gli impianti di tiro che perseguono essenzialmente fini commerciali, come quelli appartenenti alle imprese, o che servono a testare le armi o le munizioni fabbricate dall'industria.

La lettera c comprende anche la fattispecie descritta nell'iniziativa parlamentare Baumberger (indennità per spese d'indagine per siti che risultano non inquinati).

*Cpv. 4*

Nel primo periodo sono elencate le condizioni per il versamento dell'indennità applicabili a tutti i provvedimenti previsti nel capoverso 3. Le condizioni corrispondono a quelle definite nell'attuale capoverso 3 lettera b.

Il secondo periodo definisce l'ammontare delle indennità. Secondo l'iniziativa parlamentare Baumberger, le indennità della Confederazione per l'indagine di siti che risultano non inquinati devono ammontare al 60 per cento dei costi. Secondo il testo di legge in vigore, le indennità per il risanamento ammontano al massimo al 40 per cento. La revisione propone un'aliquota del 40 per cento per tutti i casi.

### **3 Conseguenze**

#### **3.1 Conseguenze finanziarie e ripercussioni sull'effettivo del personale**

##### **3.1.1 Per la Confederazione**

L'applicazione dell'articolo 32*b*<sup>bis</sup> LPAmb si ripercuote sulle finanze della Confederazione. Nel caso di alienazioni di proprietà dell'esercito e delle FFS, la Confederazione deve partecipare alle spese di smaltimento del materiale di scavo contaminato da parte del nuovo detentore del sito. Non è tuttavia possibile valutare tali spese in modo attendibile.

Il finanziamento speciale della Confederazione secondo l'articolo 32*e* LPAmb sarà gravato complessivamente di circa 2,5 milioni di franchi supplementari all'anno destinati alle indennità versate per le spese scoperte dell'indagine e della vigilanza dei siti. Questo aumento del 10 per cento del fabbisogno di fondi può essere compensato riportando all'anno successivo talune domande di indennità e/o aumentando le aliquote della tassa sulle discariche, visto che non è stato ancora raggiunto il limite massimo.

Per la trattazione delle domande supplementari d'indennità per spese scoperte a carico del finanziamento speciale per l'indagine e la sorveglianza dei siti secondo l'articolo 32*e* LPAmb, valutate mediamente attorno ai 300–400 casi all'anno, è necessario creare un posto supplementare all'UFAFP.

### **3.1.2 Per i Cantoni e per i Comuni**

In futuro, le modifiche proposte si ripercuoteranno sulle finanze dei Cantoni e dei Comuni in caso di vendita di siti inquinati (in particolare discariche) dei quali hanno causato l'inquinamento; essi dovranno partecipare alle spese per il successivo smaltimento di materiale di scavo (art. 32b<sup>bis</sup> LPAmb), anche se il sito non deve essere risanato. È tuttavia impossibile valutare in modo attendibile tali costi.

L'estensione dell'obbligo di assumere le spese all'indagine e alla sorveglianza dei siti comporta inoltre costi supplementari per un importo di 4 milioni di franchi all'anno per i Cantoni e i Comuni se le spese scoperte devono essere assunte dall'ente pubblico. I Cantoni dovranno pure sostenere spese di circa 2 milioni di franchi all'anno per i casi in cui dall'indagine risulta che un sito non è inquinato. Per questi due tipi di spese scoperte la Confederazione versa tuttavia indennità del 40 per cento. I Cantoni saranno inoltre indennizzati nella misura del 40 per cento per il risanamento degli impianti di tiro, a condizione che nessun rifiuto vi sia più depositato dopo due anni dall'entrata in vigore della modifica di legge. Secondo una stima prudente, tali indennità dovrebbero situarsi attorno ai 2 milioni di franchi all'anno.

Il progetto prevede di estendere il diritto di chiedere al Cantone una ripartizione delle spese, finora riservato alle persone tenute a procedere al risanamento dei circa 3000 siti contaminati a tutte le persone direttamente implicate nelle indagini preliminari e le sorveglianze, che saranno migliaia. Inoltre, tale diritto potrà essere invocato, per un periodo di tempo limitato, per lo smaltimento spesso progressivo di materiale di scavo proveniente dai 40-50 000 siti inquinati. Anche se non è probabile che le persone implicate chiedano una decisione dell'autorità in merito alla ripartizione delle spese in tutti i nuovi casi possibili, si registrerà un netto aumento delle procedure di ripartizione delle spese, spesso onerose, rispetto alla situazione giuridica attuale. Tale situazione si ripercuoterà in modo rilevante sull'effettivo del personale nei Cantoni.

## **3.2 Costituzionalità**

Gli articoli 32b<sup>bis</sup> capoverso 4 e 32d capoverso 3 LPAmb prevedono un nuovo disciplinamento rilevante da un punto di vista costituzionale. Secondo tale disciplinamento l'autorità che emana una decisione in merito alla ripartizione delle spese secondo il principio di causalità, su richiesta di una persona implicata e se le condizioni sono chiare, nella stessa procedura decide anche sulle pretese di diritto privato. Con questa disposizione il legislatore federale interviene nell'autonomia organizzativa dei Cantoni sancita nell'articolo 122 capoverso 2 Cost. L'Ufficio federale di giustizia, consultato a tale proposito, nel suo parere del 9 febbraio 2001 è giunto alla conclusione che questa disposizione è ammissibile dal punto di vista costituzionale poiché serve soprattutto a semplificare l'applicazione del diritto civile.

## **Bibliografia**

### **Publicazioni utilizzate**

Elisabeth Bérix: Les coûts d'intervention – difficultés de mise en oeuvre. In Umweltrecht in der Praxis (URP) 1995, p. 370 segg.

Ursula Brunner: Altlasten und die Auskunftspflicht nach Art. 46 USG. In Umweltrecht in der Praxis (URP) 1997, p. 5 segg.

Michael Budliger: Zur Kostenverteilung bei Altlastensanierungen mit mehreren Verursachern. Die Regelung im revidierten USG und im Vorentwurf zur neuen Altlasten-Verordnung. In Umweltrecht in der Praxis (URP) 1997, p. 296 segg.

Mark Cummins: Kostenverteilung bei Altlastensanierung, Ausgleich unter Störern und Gemeinwesen im Spannungsverhältnis zwischen öffentlichem und privatem Recht. Zürcher diss. 1999, Zurigo 2000

Peter Ettler, Nicht automatisch kostenpflichtig. In Umwelt Focus 1/2001, p. 24 seg.

Jürg Hartmann/Martin K. Eckert: Sanierungspflicht und Kostenverteilung bei der Sanierung von Altlasten-Standorten nach (neuem) Art. 32d USG und Altlasten-Verordnung. In Umweltrecht in der Praxis (URP) 1998, p. 603 segg.

Heribert Rausch: Einführung in die USG-Revision. In Umweltrecht in der Praxis (URP) 1996, p. 455 segg.

Hans W. Stutz: Die Kostentragung der Sanierung – Art. 32d USG. In Umweltrecht in der Praxis (URP) 1997, p. 758 segg.

Andreas Trösch: Kommentar zum Umweltschutzgesetz, commento ad art. 31d

Pierre Tschannen: Kommentar zum Umweltschutzgesetz, commento ad art. 32d

Beatrice Wagner Pfeifer: Wer zahlt für Bodensanierungen? Rechtliche Aspekte des Schwerpunktprogramms Umwelt/Integriertes Projekt Boden. Aktuelle Juristische Praxis (AJP) 5/2000, p. 592 segg.

Marco Zaugg: Altlasten – die neuen Bestimmungen. In Umweltrecht in der Praxis (URP) 1996, p. 481 segg.

### **Altri riferimenti bibliografici**

Hans Dubs: Wer soll das bezahlen? – Die Finanzierung der Sanierung. In Umweltrecht in der Praxis (URP) 1993, p. 289 segg.

Bernhard Hammer: Sünden von gestern kosten heute ein Vermögen. Bollettino dell'UFAPF 1998 n. 4 p. 62 segg.

Hans Ulrich Liniger: Bauen im reglementierten Baugrund. Das Problem der Altlasten. In Baurechtstagung vol. I, ed. dell'Institut für Schweizerisches und Internationales Baurecht, Friburgo 1999, p. 49 segg.

Urs Ch. Nef: Die Kostenpflicht bei der Sanierung von historischen Altlasten. Bemerkungen zu Art. 32d Umweltschutzgesetz (USG). In Ruch Alexander/Hertig Gérard/ Nef Urs Ch. (a c.), Das Recht in Raum und Zeit, Miscellanea in onore di Martin Lendi, Zurigo 1998, p. 389 segg.

Hans W. Stutz/Mark Cummins: Die Sanierung von Altlasten. Rechtsfragen der Behandlung kontaminierter Grundstücke unter besonderer Berücksichtigung des zürcherischen Rechts, Zurigo 1996