

ad 98.451

**Iniziativa parlamentare**  
**Siti contaminati. Spese d'indagine (Baumberger)**

**Rapporto del 20 agosto 2002 della Commissione dell'ambiente,  
della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale  
(CAPE-N)**

**Parere del Consiglio federale**

del 28 maggio 2003

---

Onorevoli presidente e consiglieri,

conformemente all'articolo 21<sup>quater</sup> capoverso 4 della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC) vi sottoponiamo il nostro parere sul rapporto del 20 agosto 2002 della CAPE-N relativo alla revisione delle disposizioni della legge sulla protezione dell'ambiente in materia di risanamento dei siti contaminati (art. 32b–32e LPAmb).

Vogliate gradire, onorevoli presidente e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

28 maggio 2003

In nome del Consiglio federale:

Il presidente della Confederazione, Pascal Couchepin  
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

# Parere

## 1 Situazione iniziale

Con scritto del 31 ottobre 2002, la Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale (CAPE-N) ci invitava a prendere posizione in merito a un progetto di modifica della legge federale sulla protezione dell'ambiente (LPAmb) in materia di risanamento dei siti inquinati.

Detto progetto si rifaceva all'iniziativa parlamentare 98.451 presentata il 17 dicembre 1998 (98.451) dal consigliere nazionale Baumberger, approvata dal Consiglio nazionale il 27 settembre 1999. L'iniziativa parlamentare chiedeva che, in caso di errata iscrizione di un sito nel catasto dei siti contaminati, le eventuali spese d'indagine fossero attribuite ai rispettivi Cantoni di competenza, i quali avrebbero ricevuto a tale scopo indennità prelevate dal fondo per il risanamento dei siti contaminati finanziato dalla Confederazione.

La sottocommissione «Siti contaminati» istituita dalla CAPE-N aveva inoltre constatato che il vigente disciplinamento relativo alla ripartizione delle spese in materia di siti contaminati era lacunoso e richiedeva opportune integrazioni.

Emendata sulla base di un'ampia procedura di consultazione, la proposta di revisione parziale della LPAmb è stata quindi adottata dalla CAPE-N il 20 agosto 2002.

## 2 Parere del Consiglio federale

### 2.1 Considerazioni generali

Siamo sostanzialmente favorevoli a completare le prescrizioni sull'assunzione delle spese per il risanamento dei siti contaminati (art. 32d e 32e LPAmb). Sin dalla loro introduzione nel quadro della revisione della LPAmb del 21 dicembre 1995, tali prescrizioni hanno infatti dimostrato, in sede d'esecuzione, di non essere sempre molto chiare e di dar spesso adito a problemi d'interpretazione – ciò che risulta particolarmente spiacevole nel settore dei siti contaminati, dove si tratta il più delle volte di accollare a privati elevati importi di spesa.

Le prescrizioni attualmente in vigore disciplinano unicamente l'assunzione delle spese ed il finanziamento da parte della Confederazione del *risanamento* di siti contaminati. Approviamo perciò espressamente la linea adottata dalla CAPE-N quanto alla necessità di creare una regolamentazione esaustiva dell'assunzione delle spese e del finanziamento per l'intero ambito dei siti contaminati.

## 2.2 **Parere del Consiglio federale in ordine alle singole proposte di modifica**

### 2.2.1 **Art. 32<sup>bis</sup>: Applicazione del principio di causalità allo smaltimento di materiale di scavo**

L'articolo 32<sup>bis</sup> prevede che, nel caso di un sito inquinato ma non bisognoso di risanamento, le spese di smaltimento del materiale di scavo siano ripartite tra i responsabili dell'inquinamento secondo modalità simili a quelle previste per i siti contaminati.

Oggi, in virtù dell'articolo 32 capoverso 1 LPAmb, è il detentore dei rifiuti a sostenere le spese del loro smaltimento – il che, in taluni casi, può essere percepito come ingiusto (come ad esempio nel caso del proprietario di una casa unifamiliare ignaro che la propria abitazione sia sita sul terreno di un'ex discarica industriale). Contrariamente al risanamento di un sito contaminato dettato da motivi ecologici, il titolare sarebbe in questo caso libero o di procedere allo scavo del sito inquinato senza obbligo di risanamento o di lasciarlo allo stato in cui esso si trovi in quel momento. A nostro parere, il disciplinamento previsto avrebbe pertanto come risultato quello di spingere i detentori di ciascuno dei 40 000–50 000 siti contaminati presenti in Svizzera che non siano essi stessi all'origine dell'inquinamento a far sottoporre ad indagine il più rapidamente possibile e senza badare a spese il proprio sito al fine di chiarire la questione della responsabilità. In caso di esito a loro favorevole, i titolari riceverebbero dal Cantone una decisione di spesa (con possibilità di ricorso) e potrebbero rimuovere il suolo inquinato direttamente a spese del responsabile dell'inquinamento. Ne conseguirebbero misure costose e non necessarie dal punto di vista ecologico, sovraccarico o crescita smisurata dell'apparato amministrativo, numerosi procedimenti giudiziari e costi socio-economici per diverse decine di miliardi di franchi senza sostanziali benefici per l'ambiente.

*Il Consiglio federale respinge recisamente l'adozione di quest'innovazione.*

### 2.2.2 **Art. 32c cpv. 3 LPAmb: Esecuzione suppletiva**

Nell'articolo 32c capoverso 3 si prevede di stabilire i criteri secondo i quali i Cantoni potranno affidare a terzi l'incarico di procedere all'indagine, alla sorveglianza e al risanamento di un sito inquinato. Mentre le lettere a e b sono già da tempo in applicazione, le lettere c e d consentono ora ai Cantoni di prendere provvedimenti sostitutivi nel caso l'obbligo di prestazione reale o di assunzione delle spese sia controverso e quando vi sia un elevato numero di responsabili.

Siamo favorevoli a questa innovazione soprattutto poiché accelera la procedura nel suo complesso e riduce i procedimenti giudiziari. Numerosi esempi sottolineano la necessità di un cambiamento in tal senso.

*Il Consiglio federale approva questa innovazione.*

### 2.2.3

#### **Art. 32d cpv. 1: Estensione del disciplinamento in materia di assunzione delle spese all'indagine e alla sorveglianza di siti inquinati**

L'articolo 32d capoverso 1 prevede di estendere il vigente disciplinamento in materia di spese di risanamento di siti contaminati anche alle spese d'indagine e di sorveglianza. Viene così tradotta in diritto la prassi più recente del Tribunale federale.

Con questa innovazione verrà ad essere disciplinata in modo esaustivo l'assunzione delle spese legate al risanamento di siti contaminati, si instaurerà la necessaria trasparenza e saranno fortemente ridotte le incertezze di diritto. Nel corso della procedura di consultazione, tale estensione non ha del resto sollevato alcuna opposizione.

*Il Consiglio federale approva espressamente questa innovazione.*

### 2.2.4

#### **Art. 32d cpv. 2: Precisazione della clausola derogatoria**

L'articolo 32d capoverso 2 lettera c secondo periodo precisa la cosiddetta clausola derogatoria. La precisazione mira a far sì che il mero perturbatore per circostanza di un sito inquinato debba sostenere le spese solo se trae un vantaggio che va oltre la soppressione dell'effetto inammissibile.

L'interpretazione di questa clausola derogatoria estremamente importante per il perturbatore per situazione ignaro è oltremodo controversa. Con tale proposta si tenta di introdurre una precisazione ma la formulazione del nuovo testo rimane, nondimeno, difficilmente comprensibile, togliendo alla precisazione gran parte della sua efficacia. Inoltre, è difficile immaginarsi in quali casi la lettera c potrebbe esplicare la propria efficacia. Senza la lettera c, la sostanza delle decisioni prese non sarebbe pregiudicata.

*Il Consiglio federale propone di stralciare l'articolo 32 capoverso 2 lettera c.*

### 2.2.5

#### **Art. 32d cpv. 2<sup>bis</sup>: Spese scoperte**

L'articolo 32d capoverso 2<sup>bis</sup> intende sancire il principio secondo cui è l'ente pubblico a dover assumere le spese scoperte se nessun responsabile può essere chiamato a rispondere.

Anche il nostro Consiglio è stato finora dell'avviso che le spese scoperte dovessero essere assunte dall'ente pubblico. In passato i Cantoni hanno tuttavia, nella pratica, deciso spesso altrimenti. Siamo perciò del parere che sancire tale principio assicuri in questo caso la necessaria certezza del diritto.

*Il Consiglio federale approva tale disposizione.*

## **2.2.6                    Art. 32d cpv. 3: Decisione dell'autorità in merito a pretese di diritto privato**

L'articolo 32d capoverso 3 prevede ora che, in sede di decisione sulla ripartizione delle spese e a patto che la fattispecie sia chiara, l'autorità possa decidere nell'ambito della procedura amministrativa anche sulle pretese di diritto privato delle persone interessate.

Tale modifica del disciplinamento non ha praticamente alcun impatto sulla Confederazione. Essa può forse accelerare la procedura, ma temiamo che soprattutto i piccoli Cantoni possano essere fortemente gravati da problemi di diritto procedurale con il rischio di rendere il tutto ancora molto oneroso.

*Il Consiglio federale non è contrario al cambiamento di disciplinamento proposto, ma neppure lo sostiene.*

## **2.2.7                    Art. 32d cpv. 4: Spese d'indagine (iniziativa parlamentare originaria)**

L'iniziativa parlamentare originaria prevedeva che le spese per l'indagine di un sito iscritto o suscettibile d'iscrizione nel catasto dei siti contaminati fossero sostenute dai Cantoni qualora l'indagine avesse rivelato che il sito in oggetto non era inquinato.

Laddove non c'è inquinamento non può esistere neppure un responsabile. Pertanto sono inevitabilmente generate spese scoperte, che conformemente all'articolo 32d capoverso 2<sup>bis</sup> del progetto in esame, andrebbero a carico dell'ente pubblico. Da parte loro, i Cantoni temono che ciò generi consistenti spese supplementari e impedisca l'allestimento del catasto, ragione per cui si oppongono alla nuova disposizione.

*Il Consiglio federale approva la disposizione per motivi giuridici. Per quanto attiene i timori dei Cantoni il Governo fa notare che indennizzando le spese scoperte fino a un massimo del 40 per cento la Confederazione dà un sostegno notevole.*

## 2.2.8

### **Art. 32e: Tassa per il finanziamento dei provvedimenti («Fondo della Confederazione per il risanamento di siti inquinati»)**

L'articolo 32e capoverso 3 lettera a prevede che le indennità versate dalla Confederazione ai Cantoni debbano essere fornite anche per l'indagine e la sorveglianza di siti inquinati non bisognosi di risanamento e debbano ora essere uniformemente fissate al 40 per cento.

L'estensione del finanziamento speciale della Confederazione darà impulso ai necessari provvedimenti di risanamento e li accelererà. Il consenso pressoché unanime espresso a questo proposito in sede di procedura di consultazione dimostra la necessità di tale disciplinamento.

La lettera b prevede, nel caso di impianti di tiro, che i provvedimenti richiesti debbano essere compensati con indennità forfetarie pari al 40 per cento dei costi quando, al più tardi due anni dopo l'entrata in vigore della revisione della legge, non vengano più depositati rifiuti sul terreno dell'impianto.

Con questo nuovo disciplinamento, che interessa circa 2000 impianti di tiro tuttora in funzione, vengono per l'essenziale soddisfatte non solo le esigenze di numerosi Cantoni, ma anche quelle delle mozioni 00.3702 Heim (Partecipazione della Confederazione alle spese di risanamento dei terreni inquinati nei pressi di impianti di tiro) e 01.3303 Hess (Partecipazione del DDPS alle spese per il risanamento o la nuova costruzione di impianti di tiro).

La lettera c disciplina infine l'indennità della Confederazione prevista nell'iniziativa parlamentare originaria per quanto attiene all'articolo 32d capoverso 4 del progetto in esame.

*Il Consiglio federale propone di lasciare invariata l'aliquota della tassa a «un massimo del 40 per cento». Per contro approva espressamente tutte le integrazioni rimanenti e le innovazioni proposte.*

## 2.3

### **Proposta d'integrazione del Consiglio federale**

### 2.3.1

#### **Art. 32e: Finanziamento dell'allestimento dei catasti cantonali dei siti inquinati**

I Governi dei Cantoni di San Gallo e di Turgovia e la Commissione per la protezione dell'ambiente della Svizzera nord-occidentale (AG, BE, BL, BS, JU, SO) hanno chiesto alla Confederazione di provvedere a un adeguato finanziamento dell'allestimento dei catasti dei siti inquinati. Siamo anche noi convinti che grazie a un consistente sostegno finanziario è possibile non solo accelerare l'allestimento dei catasti, ma anche accrescerne la qualità. Tale misura dovrebbe a sua volta contribuire a minimizzare le spese scoperte che ricadrebbero sui Cantoni in virtù dell'articolo 32d capoverso 4.

Solo mediante questa integrazione sarebbe possibile disciplinare in modo esaustivo anche il finanziamento del trattamento di siti contaminati, tanto più che, in molti

casi, l'iscrizione dei siti assume già il carattere di un'indagine storica. Nel caso di discariche per rifiuti urbani, il fondo per il risanamento dei siti inquinati della Confederazione sostiene inoltre l'indagine, la sorveglianza e il risanamento generalmente fino a un massimo del 40 per cento delle spese computabili.

*Il Consiglio federale accoglie pienamente questa esigenza e formula la seguente proposta (corsivo = nuovo):*

<sup>3</sup> La Confederazione utilizza il ricavato unicamente per indennizzare il costo dei seguenti provvedimenti:

- a. *allestimento dei catasti dei siti inquinati, qualora ai loro detentori sia stata data occasione di prendere posizione sull'iscrizione nel catasto entro il 31 dicembre 2005;*
- b. *indagine, ...*

<sup>4</sup> Le indennità sono versate unicamente se i provvedimenti adottati [...] rispondono allo stato della tecnica. Esse [...] ammontano al massimo al 40 per cento dei costi computabili. *Le indennità ai sensi del capoverso 3 lettera a ammontano forfaitariamente a 500 franchi per sito.*

Tale disciplinamento non si prefigge di corrispondere un'indennità per il semplice fatto che un sito è iscritto nel catasto. Esso si riferisce piuttosto all'occasione data al detentore del sito di esprimersi formalmente e si fonda sulle seguenti considerazioni:

- i Cantoni sarebbero indennizzati per le loro spese effettive poiché ad avere effetto sui costi sono in primo luogo i lavori effettuati fino alla presa di posizione del detentore;
- dal profilo economico sarebbe pagante non l'iscrizione nel catasto, bensì la possibilità di compiere accertamenti scrupolosi che consentano di allestire catasti con il minor numero possibile di iscrizioni errate;
- minimizzando il numero di iscrizioni errate si ridurrebbero anche le spese supplementari che incombono ai Cantoni in virtù dell'articolo 32d capoverso 4 del progetto;
- le indennità corrisposte secondo l'articolo 32e LPAmb aumenterebbero nei prossimi 4–5 anni di circa 20 milioni di franchi. I ritardi accumulati dai progetti di risanamento assicurano però il rispetto della neutralità di bilancio del «fondo per il risanamento dei siti contaminati».

## **2.4 Parere del Consiglio federale quanto alle ripercussioni della proposta sulle finanze e sull'effettivo del personale della Confederazione**

### **2.4.1 Ripercussioni finanziarie legate a siti inquinati della Confederazione**

Ad avere ripercussioni sulle finanze della Confederazione è soprattutto, a nostro parere, l'applicazione dell'articolo 32b<sup>bis</sup> LPAmb. In caso di alienazioni di proprietà

dell'esercito e delle ferrovie, è prevedibile che in futuro la Confederazione debba partecipare alle spese di smaltimento del materiale di scavo contaminato da parte del nuovo detentore del sito. Benché non sia possibile valutare tali spese in modo attendibile, si stima tuttavia che esse siano significative (probabilmente parecchi 100 milioni di franchi).

*Il Consiglio federale teme significative ripercussioni finanziarie derivanti dall'applicazione dell'articolo 32b<sup>bis</sup>.*

#### **2.4.2 Ripercussioni sul finanziamento speciale della Confederazione secondo l'articolo 32e LPAmb («Fondo per il risanamento di siti inquinati»)**

L'indennizzo, previsto nell'articolo 32e LPAmb, delle spese scoperte di indagini e di sorveglianza aggrava il finanziamento speciale della Confederazione di ulteriori 2,5 milioni di franchi l'anno circa, il che corrisponde a un aumento del 10 per cento del fabbisogno di fondi.

I costi supplementari a carico del finanziamento speciale derivanti dalla nostra proposta d'integrazione (finanziamento del catasto) ammontano in totale a circa 20 milioni di franchi. Poiché prima che giungano effettivamente a liquidazione le domande di indennizzo inoltrate di volta in volta dai Cantoni alle autorità federali competenti possono trascorrere parecchi anni, vi sarà nei primi tempi un esubero di entrate con le quali si potrà ampiamente far fronte alle spese supplementari derivanti dalla nostra proposta d'integrazione.

Le spese complessive finanziate con il «fondo per il risanamento dei siti inquinati» non possono superare le entrate complessive a destinazione vincolata. Se i fondi non dovessero bastare, con le uscite complessive che superano a lungo termine le entrate complessive, si potrebbe far fronte al maggior fabbisogno o stabilendo un ordine di priorità nelle domande di indennizzo e riportando alcune domande all'anno successivo o maggiorando le aliquote della tassa sulle discariche, attualmente di gran lunga al di sotto dei livelli massimi. La neutralità di bilancio del «fondo per il risanamento dei siti contaminati» viene assicurata da eventuali misure sul versante delle entrate (incremento della tassa sulle discariche).

*Il Consiglio federale è convinto che, almeno nei prossimi anni, la Confederazione potrà far fronte alle spese supplementari derivanti dal finanziamento speciale secondo l'articolo 32e LPAmb senza maggiorare la tassa sulle discariche.*