

09.477

Iniziativa parlamentare
Responsabilità aziendale dei costi di risanamento dei siti
contaminati

Rapporto della Commissione dell'ambiente, della pianificazione del
territorio e dell'energia del Consiglio degli Stati

del 13 agosto 2012

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto vi sottoponiamo il progetto di modifica della legge sulla protezione dell'ambiente, che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

La Commissione vi propone di approvare il progetto di legge allegato.

13 agosto 2012

In nome della Commissione:
Il presidente, Didier Berberat

Compendio

Nel corso degli ultimi, i Cantoni hanno recensito nei loro catasti circa 38 000 siti inquinati. Tra di essi oltre 4000 vengono classificati siti contaminati, in quanto emettono sostanze inquinanti in misura tale da costituire prima o poi un pericolo per l'uomo e l'ambiente. Conformemente alla legge sulla protezione dell'ambiente (LPAmb), chi ha causato provvedimenti necessari per esaminare, sorvegliare e risanare siti inquinati ne assume le spese. Se i responsabili non possono essere identificati o sono insolventi, le spese vengono assunte dagli enti pubblici competenti (art. 32d LPAmb). Diversi casi concreti hanno dimostrato che la ripartizione delle spese dei provvedimenti per l'esame, la sorveglianza e il risanamento di siti inquinati comporta notevoli difficoltà giuridiche. In effetti, le società coinvolte possono utilizzare strumenti di diritto privato o transazioni commerciali per sottrarsi alla loro responsabilità ambientale. Per la Confederazione e i Cantoni, il rischio di doversi assumere gran parte delle spese è di notevole entità.

Il presente progetto istituisce le basi legali che permettono di esigere la copertura tempestiva delle spese da parte di chi ha causato provvedimenti per l'esame, la sorveglianza e il risanamento di siti inquinati. Per l'alienazione o la divisione di fondi di siti inquinati viene inoltre introdotto l'obbligo cantonale di autorizzazione.

Rapporto

1 Genesi

1.1 Iniziativa parlamentare

Il 9 settembre 2009 il consigliere agli Stati Jean-René Fournier ha depositato l'iniziativa parlamentare concernente la responsabilità aziendale dei costi di risanamento dei siti contaminati (09.477s). Essa richiede l'introduzione delle norme seguenti:

- una disposizione che permetta ai Cantoni di esigere una garanzia che copra gli eventuali costi per l'esame, la sorveglianza e il risanamento di un sito contaminato, se per esso è necessario uno di questi provvedimenti;
- la disposizione secondo la quale il frazionamento di una fondo iscritto nel catasto dei siti inquinati soggiace all'obbligo di autorizzazione. L'autorizzazione può essere rilasciata se è provato che il frazionamento non ostacola il risanamento e il finanziamento dei costi è garantito.

La Commissione del Consiglio degli Stati (CAPTE-S) ha dato seguito all'iniziativa il 18 novembre 2010 all'unanimità; la Commissione del Consiglio nazionale (CAPTE-N) lo ha fatto il 21 febbraio 2011 con 18 voti contro 6 e un'astensione. La CAPTE-S ha elaborato in seguito un progetto di legge che essa ha approvato all'unanimità il 21 novembre 2011 e inviato in consultazione. In seguito, la Commissione ha rielaborato il progetto sulla base dei risultati della consultazione. Il 13 agosto 2012, essa ha approvato all'unanimità il presente progetto.

Nei suoi lavori, la Commissione è stata sostenuta dal Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC).

1.2 Situazione iniziale

L'impiego spregiudicato per decenni di sostanze e rifiuti pericolosi per l'ambiente ha lasciato tracce molto evidenti nel suolo svizzero.

In tutto il Paese vi sono attualmente circa 38 000 siti inquinati che i Cantoni hanno recensito nei loro catasti. Tra questi si trovano oltre 4000 siti contaminati, le cui emissioni di sostanze inquinanti costituiranno prima o poi un pericolo per l'uomo e l'ambiente. Dato che questo rischio non è tollerabile a lungo termine, il Consiglio federale vuole che i siti contaminati siano oggetto di esame, sorveglianza e risanamento entro il 2025. I costi relativi sono stimati a oltre 5 miliardi di franchi.

L'assunzione delle spese per l'esame, la sorveglianza e il risanamento di siti contaminati è disciplinata nell'articolo 32d della legge del 7 ottobre 1983¹ sulla protezione dell'ambiente (LPAmb). Conformemente al capoverso 1 di questo articolo, le persone che hanno causato provvedimenti necessari se ne assumono le spese. Secondo il capoverso 3, l'ente pubblico competente «assume la parte delle

¹ RS 814.01

spese dei responsabili che non possono essere individuati o che risultano insolventi» (spese non coperte).

Terminata la compilazione dei catasti, i Cantoni hanno avviato l'esame, la sorveglianza e il risanamento dei siti inquinati. Diversi progetti complessi hanno fatto capire quanto sia difficile la gestione della ripartizione delle spese dei provvedimenti da parte delle autorità competenti, gestione collegata a notevoli complicità giuridiche (sia dal punto di vista della procedura che del diritto materiale); il rischio che alla fine gran parte delle spese debba essere assunta dagli enti pubblici è notevole.

Anche quando il perturbatore per comportamento può essere identificato senza alcun dubbio, è del tutto possibile che per esso, grazie al fatto di essere un'azienda, vi siano diverse possibilità a disposizione per sottrarsi alla sua responsabilità finanziaria.

1.2.1 La perizia giuridica Zufferey/Romy

Consci di questo rischio e del fatto che il risanamento dei siti inquinati nei loro territori potrebbe comportare costi per diverse centinaia di milioni di franchi, i Cantoni della Svizzera romanda hanno commissionato all'Università di Friburgo una perizia giuridica sulle possibilità di risolvere questo problema². L'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM) ha sostenuto finanziariamente e accompagnato la realizzazione di questa perizia. In tale vicenda, l'UFAM condivide il punto di vista dei Cantoni. La Confederazione, con l'ordinanza del 26 settembre 2008 sulla tassa per il risanamento dei siti contaminati (OTaRSi), sussidia il 40 per cento dei costi non coperti che devono essere assunti dai Cantoni. La percentuale dei sussidi federali è tanto più elevata quanto maggiori sono i costi non coperti.

La perizia giuridica contiene un esame dettagliato della situazione e conferma che le aziende, in virtù di strumenti di diritto privato e di transazioni commerciali, possono sottrarsi alla loro responsabilità ambientale, e che lo stato attuale del diritto rende difficile citare in giudizio una società perturbatrice per comportamento o situazione (ad es. se un'azienda vende le parti che hanno valore, non inquinate, del suo fondo, mentre i fondi fortemente contaminati vengono trasferiti a una società con debole capacità finanziaria). Transazioni siffatte, che appaiono corrette nel contesto del diritto privato (commerciale), fanno sì che gli enti pubblici vengano praticamente privati degli strumenti che permetterebbero loro di opporsi alla traslazione delle spese di risanamento.

La perizia presenta in seguito una panoramica circa i provvedimenti per l'informazione, la prevenzione, la riparazione che i Cantoni possono adottare, e alcuni dei quali giustificerebbero una modifica della legislazione - segnatamente della LPAmb.

2 J.-B. Zufferey/I. Romy: Le responsabilità finanziarie delle società e dei loro gruppi per le spese di risanamento dei siti contaminati. Università di Friburgo, Istituto per il diritto svizzero e internazionale della costruzione. Ottobre 2008.

Può essere consultato quale allegato ai documenti destinati alla consultazione sulla pagina Internet della Commissione (www.parlamento.ch, Commissione legislativa CAPTE, Rapporti).

I Cantoni hanno già parzialmente attuato alcuni provvedimenti nel loro campo di competenze. Sulla base del catasto, i Cantoni individuano i siti nei quali i rischi e la portata finanziaria sono notevoli. In seguito, essi raccolgono tutte le informazioni disponibili relative a ognuno dei siti selezionati. Possono persino emanare disposizioni specifiche di diritto amministrativo che obbligano a fornire i dati necessari. Questa modalità di acquisizione delle informazioni mette in difficoltà il perturbatore per comportamento che deve dimostrare di aver agito in buona fede, quando invece emerge che egli successivamente ha adottato provvedimenti per sottrarsi ai suoi doveri. Le misure assunte dai Cantoni sono indubbiamente importanti e necessarie, ma non sufficienti. Gli enti pubblici devono disporre rapidamente di altri strumenti. La modifica della LPAmb proposta dall'iniziativa va in questo senso.

1.3 Procedura di consultazione

La procedura di consultazione si è protratta dal 6 dicembre 2011 al 20 marzo 2012. Dei 57 partecipanti alla consultazione, 41 hanno preso posizione a favore della modifica proposta, tra cui tutti Cantoni.

Quindici di questi pareri favorevoli sostengono senza riserve la proposta, mentre gli altri propongono diversi complementi. Dieci Cantoni, la DCPA, l'Unione delle città svizzere e il PPD chiedono che i Cantoni possano anche esigere una garanzia a copertura delle spese d'esame. Otto dei pareri espressi chiedono di precisare le modalità di calcolo della garanzia. Inoltre, vogliono che sia menzionata la possibilità di adeguare in qualsiasi momento l'ammontare della garanzia in base alla conoscenze acquisite sul sito; infine, fanno notare la necessità di formulare i criteri che permettono di revocare la garanzia. Inoltre, è opportuno precisare la forma che deve assumere la garanzia. A tale proposito, l'Associazione svizzera d'assicurazioni ha segnalato che, a suo avviso, un'assicurazione non è adatta e non risponde agli obiettivi mirati. Oltre a ciò, soltanto i siti che richiedono un esame, una sorveglianza o un risanamento devono soggiacere all'autorizzazione, permettendo in tal modo di ridurre in misura elevata il numero delle procedure che le autorità devono gestire.

Concludendo, alcuni partecipanti alla consultazione chiedono, analogamente a quanto prevede la legislazione ambientale francese, di obbligare le società madri ad assumersi la responsabilità ambientale delle loro filiali, mentre altri propongono di estendere l'elenco delle transazioni soggette ad autorizzazione (derelizione, miglioramenti fondiari ecc.)

Cinque partecipanti alla consultazione sostengono soltanto in parte le modifiche proposte e undici le respingono completamente (UDC, VSS, Economiesuisse, SciencesIndustrie, CARBURA, UP, ConstructionSuisse, Società svizzera degli impresari costruttori, ASIC, Federazione delle imprese romande, Arco giurassiano). Se la Commissione dovesse tuttavia mantenere le modifiche proposte, in tutti i pareri contrari vengono richiesti adeguamenti.

1.4 Revisione del progetto in seguito alla consultazione

Nella sua seduta del 23 aprile 2012, la Commissione ha dibattuto sui risultati della consultazione. Essa ha deciso di precisare inequivocabilmente che la garanzia

finanziaria prevista dal capoverso 1 si applica anche alle spese di esame. Inoltre, occorre rinunciare all'enumerazione delle forme che la garanzia può assumere. La Commissione non ritiene necessario modificare altre leggi o rielaborare completamente l'articolo 32dLPA.

2 Grandi linee del progetto

Il progetto deve istituire la base legale necessaria per poter esigere tempestivamente una garanzia di copertura delle spese di esame, sorveglianza e risanamento dei siti inquinati. A tal fine, occorre inserire un nuovo articolo 32d^{bis} nella legge sulla protezione dell'ambiente che permetta ai Cantoni di fondare queste garanzie sulla legislazione federale, rendendo così superflua la regolamentazione cantonale individuale.

2.1 Diritto cantonale esistente

In Svizzera, i Cantoni di Soletta, Turgovia, Sciaffusa, Friburgo e Vallese annoverano, nella loro legislazione ambientale o di protezione delle acque, disposizioni concernenti il divieto di frazionamento di fondi inseriti nel catasto dei siti inquinati. Tutte queste normative prevedono che il Cantone può rilasciare un'autorizzazione per il frazionamento di un fondo qualora esso non compromette il risanamento del sito e le spese per detto risanamento sono garantite. I Cantoni di Soletta, Sciaffusa e Vallese rilasciano un'autorizzazione anche nel caso di un interesse preponderante. Nel Cantone del Vallese, la regolamentazione è estesa ai provvedimenti di sorveglianza. Nell'insieme, le esperienze fatte con questi strumenti appaiono positive, essi vengono periodicamente applicati e sono accettati in linea di massima dai detentori dei fondi interessati. Nel quadro della procedura di autorizzazione, i Cantoni, nei casi in cui le informazioni sul sito sono ridotte, calcolano l'ammontare della garanzia sulla base dello scenario più pessimista. Essi raccomandano perciò al detentore del fondo di procedere quanto prima a esami approfonditi, e ciò permette in generale di ridurre notevolmente le stime circa le spese di risanamento e con esse l'ammontare della garanzia.

Tuttavia, in casi singoli può essere sensato vendere frazioni del fondo affinché il detentore possa disporre dei mezzi necessari per il risanamento. Oltre a Soletta, Sciaffusa e Turgovia, anche Zugo ha introdotto nella sua legislazione il diritto di pegno immobiliare per siti inquinati quale garanzia per la copertura delle spese.

3 **Commenti alle singole disposizioni**

3.1 **Modifica della legge sulla protezione dell'ambiente**

3.1.1 **Garanzia per la copertura di eventuali spese di esame, di sorveglianza e di risanamento dei siti inquinati**

Art. 32d^{bis} (nuovo) capoverso 1

Il nuovo capoverso 1 istituisce la base giuridica che permette ai Cantoni, in casi ben definiti, di esigere una garanzia finanziaria per la copertura delle spese dei provvedimenti di risanamento dei siti contaminati. Il Cantone può esigere una garanzia finanziaria già allo stadio di esame preliminare e dettagliata di un sito inquinato; in effetti i costi di queste fasi possono già ammontare a diverse centinaia di migliaia di franchi, addirittura di milioni di franchi in alcuni casi eccezionali.

La garanzia può essere rappresentata da un'assicurazione, da una garanzia bancaria o da un'altra forma equivalente, come ad esempio il deposito di una cauzione. Deve essere emessa a favore del Cantone competente che la revocherà quando tutte le spese saranno state pagate o fosse dimostrato che non sono necessari provvedimenti di risanamento.

Art. 32d^{bis} (nuovo) capoverso 2

Il Cantone deve basarsi sulle conoscenze più recenti per valutare le spese prevedibili di esame, di sorveglianza e di risanamento di un sito inquinato e definire la parte imputabile alla persona che ne è la causa. La ripartizione definita qui è provvisoria e non pregiudica per nulla la decisione ulteriore di ripartizione dei costi secondo l'articolo 32d capoverso 4 LPAmb. Alla fine di ogni fase della procedura di trattamento dei siti contaminati (esame preliminare, esame dettagliato, sorveglianza, progetto di risanamento), lo stato delle conoscenze migliora sensibilmente. È pertanto possibile valutare in maniera più precisa i costi delle fasi successive e, in tal modo, valutare meglio la parte che incombe alla persona cui vanno imputati i provvedimenti. Di conseguenza, il Cantone, deve adeguare l'ammontare della garanzia dopo ogni fase.

3.1.2 **Obbligo cantonale di autorizzazione per la divisione di un fondo iscritto nel catasto dei siti inquinati**

Art. 32d^{bis} (nuovo) capoverso 3

Il nuovo capoverso 3 prevede l'introduzione di un obbligo cantonale di autorizzazione per l'alienazione o la divisione di un fondo sul quale si trovano, interamente o in parte, siti inquinati. In tal modo, il Cantone può impedire che il detentore del fondo venda le parti non inquinate, che hanno valore, e trasferisca la parte rimanente, potendo così sottrarsi alle sue responsabilità. Inoltre, è possibile

evitare anche che il proprietario regali la parte inquinata o l'intero fondo a un terzo finanziariamente debole e possa in tal modo disfarsi della sua responsabilità quale perturbatore per situazione. Nel caso di un'eventuale insolvenza, il Cantone può utilizzare la parte del fondo che ha valore quale garanzia per la copertura delle spese per i provvedimenti di risanamento necessari.

Nell'interesse dello sviluppo economico di un sito, occorre evitare, per quanto possibile, di ostacolarne la divisione o l'alienazione. Pertanto, il Cantone deve autorizzare la divisione se non si prevede alcun provvedimento di risanamento (lett. a), se la copertura delle spese per i provvedimenti di risanamento è garantita (lett. b) o se sussiste un interesse pubblico preponderante (lett. c). Queste condizioni non sono cumulabili. Le spese concernenti i provvedimenti relativi a siti contaminati si hanno soltanto nel caso di siti che richiedono un esame, per cui l'obbligo di autorizzazione deve essere ristretto a detti siti. In tal modo, il numero dei siti soggetti all'obbligo di autorizzazione si riduce a circa 13 000. Un interesse pubblico preponderante si ha, ad esempio, quando il rilascio dell'autorizzazione permette la realizzazione di progetti che sono di forte interesse per la comunità, come la costruzione di infrastrutture pubbliche o l'attuazione di progetti prioritari in materia di pianificazione. Un forte interesse pubblico sussiste ovviamente anche nel caso in cui la vendita di parti di un fondo permette il finanziamento dei provvedimenti di risanamento. Spetta ai Cantoni decidere l'eventuale iscrizione di un diritto di pegno immobiliare nella loro legislazione.

Questi due provvedimenti non escludono però che i Cantoni siano infine costretti ad assumersi le spese dei provvedimenti, ma costituiscono strumenti utili per i Cantoni che possono applicarli in base a una valutazione coscienziosa della situazione.

4 Ripercussioni

4.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

Il progetto offre ai Cantoni la possibilità di esigere la copertura delle spese da parte di chi ha causato provvedimenti per esaminare, sorvegliare o risanare siti inquinati. Esso permette una migliore applicazione del principio di causalità ed evita che i Cantoni abbiano costi non coperti a loro carico. Sgravate sono in tal modo anche le finanze della Confederazione che deve altrimenti assumersi il 40 per cento dei costi non coperti che ricadrebbero sui Cantoni.

Nell'insieme il fabbisogno di personale non dovrebbe subire aumenti. Crescono invece gli oneri per i Cantoni a causa delle procedure per le garanzie di copertura delle spese nonché per le autorizzazioni alla divisione di un fondo inquinato. Gli oneri dovrebbero però essere compensati dalla riduzione dei casi gravati da costi non coperti.

4.2 Attuazione

Come già menzionato nel numero 2.1, alcuni Cantoni dispongono già di esperienze relative a regolamentazioni concernenti il divieto di frazionamento e la garanzia di copertura delle spese per il risanamento di siti contaminati. Queste normative vengono palesemente accettate dai detentori di siti e i casi giuridici rappresentano la eccezioni. Il progetto prevede che i Cantoni possano esigere già nella fase precoce della procedura di trattamento di un sito contaminato, la garanzia per la copertura delle spese di esame, sorveglianza e risanamento. Tuttavia, in questa fase, e tanto più se un caso è complesso, le conoscenze sono ancora lacunose, per cui la fissazione dell'ammontare della garanzia può risultare difficoltosa. In detti casi la Confederazione, insieme ai Cantoni, deve elaborare criteri specifici adeguati e concretizzarli in un aiuto all'esecuzione. L'ammontare della garanzia è determinato in particolare dell'estensione, dal tipo e dell'intensità dell'inquinamento. Occorrerà inoltre trarre profitto dall'esperienza acquisita in occasione delle circa 6 500 indagini e dei 700 risanamenti già realizzati.

4.3 Altre ripercussioni

Il progetto non ha altre ripercussioni.

5 Rapporto con il diritto europeo

Diversi Stati europei hanno emanato regolamentazioni finalizzate a impedire che aziende coinvolte in risanamenti di siti contaminati possano sottrarsi alla loro responsabilità finanziaria. La Francia, ad esempio, ha introdotto già nel 2003 lo strumento della garanzia finanziaria per i responsabili di un sito contaminato; inoltre, la legislazione ambientale di questo Paese obbliga, a partire dal 2010, le società madri ad assumersi la responsabilità per le filiali liquidate. L'Olanda e la regione fiamminga del Belgio non permettono, in linea di principio, alcun trasferimento di fondi inquinati senza garanzia finanziaria verso lo Stato. L'Austria, nella revisione della sua legge sui siti contaminati, prevede a sua volta provvedimenti analoghi. Infine, la Direttiva UE sulla gestione dei rifiuti dell'industria mineraria del 2006, esige dalle industrie garanzie finanziarie se inquinano il suolo con rifiuti di questo genere.

6 Basi legali

6.1 Costituzionalità e basi legali

La modifica di legge proposta si fonda sull'articolo 74 della Costituzione federale del 18 aprile 1999 (Cost.)³, che segnatamente attribuisce alla Confederazione la competenza di emanare prescrizioni sulla protezione dell'uomo e del suo ambiente

³ RS 101

naturale da effetti nocivi e molesti. Fondandosi sull'articolo 74 capoverso 2 Cost., la Confederazione si adopera per impedire tali effetti. I costi delle misure di prevenzione e rimozione sono a carico di chi li ha causati.

6.2 Delega di competenze legislative

Le presenti modifiche di legge non implicano alcuna norma di delega per l'emanazione di una normativa d'attuazione autonoma.

6.3 Forma dell'atto

Come menzionato al numero 6.1, la modifica di legge proposta si fonda su disposizioni costituzionali esistenti, per cui non è necessario procedere a una modifica della Costituzione. Secondo l'articolo 22 capoverso 1 della legge federale del 13 dicembre 2002⁴ sull'Assemblea federale (LParl), l'Assemblea federale emana sotto forma di legge federale tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto.

⁴ RS 171.10