

# Prestazione reale, assunzione dei costi e garanzia

Aiuto all'esecuzione per la determinazione degli obblighi di prestazione reale, assunzione dei costi e garanzia secondo la legislazione sui siti contaminati. Stato 2023



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Ufficio federale dell'ambiente UFAM

# **Prestazione reale, assunzione dei costi e garanzia**

Aiuto all'esecuzione per la determinazione degli obblighi di prestazione reale, assunzione dei costi e garanzia secondo la legislazione sui siti contaminati.  
Stato 2023

# Nota editoriale

## Valenza giuridica

La presente pubblicazione è un aiuto all'esecuzione elaborato dall'UFAM in veste di autorità di vigilanza. Destinata in primo luogo alle autorità esecutive, essa concretizza le prescrizioni del diritto federale in materia ambientale (in merito a concetti giuridici indeterminati nonché alla portata e all'esercizio della discrezionalità) nell'intento di promuovere un'applicazione uniforme della legislazione. Le autorità esecutive che vi si attengono possono legittimamente ritenere che le loro decisioni siano conformi al diritto federale. Sono ammesse soluzioni alternative, purché conformi al diritto vigente.

Questa pubblicazione sostituisce l'aiuto all'esecuzione «Realleistungs- und Kostentragungspflicht» pubblicato dall'UFAM nel 2009 (in tedesco e francese).

## Editore

Ufficio federale dell'ambiente (UFAM)

L'UFAM è un ufficio del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC).

## Autori

Lorenz Lehmann (Ecosens SA)

con il supporto di Rahel Zimmermann (Ecosens SA)

## Accompagnamento UFAM

Reto Tietz, Sezione Siti contaminati

Christiane Wermeille, Sezione Siti contaminati

Satenig Chadoian, Divisione giuridica

## Grafica e impaginazione

Funke Lettershop AG

## Foto di copertina

© Hyejin Kang, shutterstock

## Link per scaricare il PDF

[www.bafu.admin.ch/uv-2302-i](http://www.bafu.admin.ch/uv-2302-i)

La versione cartacea non può essere ordinata.

La presente pubblicazione è disponibile anche in tedesco, francese e inglese. La lingua originale è il tedesco.

© UFAM 2023

# Indice

<b>Abstract</b>	<b>5</b>	<b>Allegato 1: Lista di controllo per la decisione in merito alla ripartizione delle spese</b>	<b>48</b>
<b>Prefazione</b>	<b>6</b>	<b>Allegato 2: Modello di testo di una garanzia bancaria</b>	<b>49</b>
<b>1 Introduzione</b>	<b>7</b>	<b>Bibliografia e riferimenti</b>	<b>50</b>
<b>2 Scopo e basi legali</b>	<b>8</b>		
2.1 Scopo dell'aiuto all'esecuzione	8		
2.2 Disposizioni della LPAmb attinenti alla legislazione sui siti contaminati	9		
<b>3 Obbligo di prestazione reale</b>	<b>11</b>		
3.1 Separazione dell'obbligo di prestazione reale dall'obbligo di assunzione dei costi	11		
3.2 Principi e basi legali dell'obbligo di prestazione reale	11		
3.3 Titolare del sito	13		
3.4 Perturbatore per comportamento	14		
3.5 Autorità esecutiva	15		
3.6 Correlazione tra prestazione reale e assunzione dei costi	16		
3.7 Aspetti procedurali	17		
<b>4 Obbligo di assunzione dei costi</b>	<b>19</b>		
4.1 Emanazione della decisione in merito alla ripartizione delle spese	20		
4.2 Oggetto della ripartizione delle spese	27		
4.3 Determinazione dei responsabili	28		
4.4 Determinazione delle parti di responsabilità	34		
4.5 Costi scoperti	40		
<b>5 Garanzia della copertura dei costi</b>	<b>42</b>		
5.1 Casi di applicazione dell'obbligo di garanzia	42		
5.2 Ammontare della garanzia	44		
5.3 Adeguamento della garanzia	45		
5.4 Forma della garanzia	46		
5.5 Aspetti procedurali	47		

---

# Abstracts

The investigation, monitoring and remediation of polluted sites in Switzerland entails a great deal of work and therefore considerable costs. The FOEN estimates that these costs will total around CHF 5 billion. Under the polluter pays principle enshrined in the Environmental Protection Act, the costs must be borne by the polluters. This enforcement aid clarifies who must implement the measures and advance the costs (obligation to act), who must ultimately bear the costs (obligation to bear costs), and under what conditions the cantonal authorities may require financial sureties (obligation to provide sureties).

L'indagine, la sorveglianza e il risanamento dei siti inquinati in Svizzera comportano notevoli oneri e di conseguenza costi elevati, il cui ammontare è pari a circa cinque miliardi di franchi in totale secondo l'UFAM. In base al principio di causalità sancito nella legge sulla protezione dell'ambiente (LPAmb), i costi devono essere sostenuti da chi inquina. Il presente aiuto all'esecuzione sostituisce la versione del 2009, dedicando particolare attenzione alle sentenze giudiziarie emesse nonché alle esperienze tratte dalla pratica da allora a oggi. L'aiuto all'esecuzione spiega chi deve attuare i provvedimenti e prefinanziare i costi (obbligo di prestazione reale), chi deve assumere i costi in via definitiva (obbligo di assunzione dei costi) e a quali condizioni le autorità cantonali possono richiedere garanzie finanziarie (obbligo di garanzia).

Die Untersuchung, Überwachung und Sanierung der belasteten Standorte in der Schweiz sind mit grossem Aufwand und daher hohen Kosten verbunden. Das BAFU geht davon aus, dass diese insgesamt rund Fr. 5 Mia. betragen. Aufgrund des im Umweltschutzgesetz verankerten Verursacherprinzips müssen die Kosten von den Verursachern getragen werden. Die Vollzugshilfe zeigt auf, wer die Massnahmen umzusetzen und die Kosten vorzufinanzieren hat (Realleistungspflicht), wer die Kosten letztlich übernehmen muss (Kosten-tragungspflicht), und unter welchen Voraussetzungen die kantonalen Behörden finanzielle Sicherheiten verlangen dürfen (Sicherstellungspflicht).

L'investigation, la surveillance et l'assainissement des sites pollués en Suisse demandent un important travail et engendrent par conséquent des coûts élevés, estimés à un total d'environ 5 milliards de francs par l'Office fédéral de l'environnement. Le principe de causalité inscrit dans la loi sur la protection de l'environnement veut que les coûts soient supportés par les personnes à l'origine des mesures nécessaires (perturbateurs). L'aide à l'exécution montre qui doit mettre en œuvre les mesures et préfinancer les frais (obligation de faire), qui doit prendre ceux-ci en charge en fin de compte (obligation de supporter les frais) et sous quelles conditions les autorités cantonales peuvent exiger des garanties financières (obligation de fournir une garantie).

**Keywords:**

*contaminated site, polluter pays principle, cost bearing, obligation to act, surety*

**Parole chiave:**

*siti contaminati, principio di causalità, assunzione dei costi, obbligo di prestazione reale, garanzia*

**Stichwörter:**

*Alllasten, Verursacherprinzip, Kostentragung, Realleistungspflicht, Sicherstellung*

**Mots-clés :**

*Sites pollués, principe de causalité, couverture des frais, obligation de faire, garantie*

---

# Prefazione

Dall'entrata in vigore dell'ordinanza sui siti contaminati, quasi 25 anni fa, l'indagine la sorveglianza e il risanamento dei siti progrediscono, con una spesa pari a diversi miliardi di franchi. Grazie al principio di causalità sancito nella LPAmb e alla procedura di ripartizione delle spese, una grossa parte di questi costi è stata addebitata ai responsabili dell'inquinamento. Alla luce della giurisprudenza dell'ultimo decennio sull'obbligo di prestazione reale e di assunzione dei costi nonché della possibilità di esigere garanzie sancita nella LPAmb dal 2013, l'UFAM ha ritenuto necessario aggiornare in modo sostanziale l'aiuto all'esecuzione del 2009. Nell'ottica dei futuri provvedimenti conformi alle disposizioni sui siti contaminati, l'aiuto all'esecuzione rivisto ha lo scopo di supportare le autorità esecutive da un lato a determinare i soggetti obbligati a eseguire i provvedimenti, dall'altro ad assicurare che l'assunzione dei costi e la prestazione di garanzia avvengano in conformità con la legge.

Franziska Schwarz, Vicedirettrice  
Ufficio federale dell'ambiente (UFAM)

---

# 1 Introduzione

L'indagine, la sorveglianza e il risanamento dei siti inquinati comportano perlopiù costi elevati, la cui assunzione è spesso accompagnata da controversie. Sulla base del principio di causalità, l'articolo 32d LPAmb disciplina i principi di assunzione delle spese nell'ambito dei siti contaminati, dove il capoverso 4 stabilisce che l'autorità emana una decisione in merito alla ripartizione delle spese se uno dei responsabili lo richiede o se essa stessa esegue il provvedimento.

L'aiuto all'esecuzione «Realleistungs- und Kostentragungspflicht» pubblicato dall'UFAM nel 2009 aveva lo scopo di aiutare privati e autorità a determinare gli obblighi di prestazione reale e di assunzione dei costi attraverso una procedura graduale.

Dalla pubblicazione di questo aiuto all'esecuzione, i Cantoni hanno emanato un gran numero di decisioni in merito alla ripartizione delle spese, mentre dal canto loro i tribunali hanno emesso numerose sentenze sull'argomento, alcune delle quali hanno carattere di precedente. Quale ulteriore modifica rilevante, il 1° novembre 2013, con l'articolo 32d<sup>bis</sup>, la LPAmb ha concesso ai Cantoni la possibilità di esigere delle garanzie.

Per questi motivi si è reso necessario rivedere e aggiornare in modo sostanziale l'aiuto all'esecuzione in vigore dal 2009, il quale è stato inoltre integrato con gli aspetti delle sentenze emesse dal 2009 che hanno carattere di precedente. Infine, è stato importante includere nell'aiuto all'esecuzione anche le esperienze pratiche (*best practice*) e le indicazioni procedurali rilevanti in materia di prestazione reale, assunzione dei costi e garanzia di copertura dei costi, in modo da fornire alle autorità esecutive e ai privati interessati il miglior supporto possibile.

---

## 2 Scopo e basi legali

### 2.1 Scopo dell'aiuto all'esecuzione

L'obiettivo della legislazione svizzera sui siti contaminati è di risanare i siti inquinati da rifiuti che rappresentano un pericolo per l'ambiente. Si tratta di un obiettivo da raggiungere gradualmente: inizialmente occorre rilevare tutti i siti mediante iscrizione in un catasto accessibile al pubblico, seguono le necessarie indagini di tipo storico e tecnico e infine, se del caso, si adottano provvedimenti di sorveglianza e risanamento.

Spetta principalmente ai Cantoni raggiungere tale obiettivo. Nei settori del trasporto pubblico, delle strade nazionali, dell'aviazione e della difesa, invece, la responsabilità spetta agli uffici federali competenti: Ufficio federale dei trasporti (UFT), Ufficio federale delle strade (USTRA), Ufficio federale dell'aviazione civile (UFAC) nonché al Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) (art. 21 cpv. 2 OSiti). Tuttavia, i servizi specializzati per i siti contaminati a livello cantonale e federale (congiuntamente denominati autorità esecutive in questo aiuto all'esecuzione) di norma non attuano direttamente i provvedimenti necessari, ma emanano le relative prescrizioni affinché siano i responsabili dell'inquinamento ad adempiere gli obblighi previsti dalle disposizioni sui siti contaminati e adeguati al singolo caso in materia di indagine, sorveglianza e/o risanamento.

Il presente aiuto all'esecuzione intende supportare le autorità esecutive e i privati interessati, tra le altre cose, a rispondere alle seguenti domande, spesso associate agli obblighi previsti dalle disposizioni sui siti contaminati:

- Chi deve eseguire i provvedimenti necessari?  
Si tratta del cosiddetto **obbligo di prestazione reale**.
- Chi deve sostenere i costi associati all'attuazione dei provvedimenti necessari?  
Si tratta del cosiddetto **obbligo di assunzione dei costi**.
- Come si può evitare che i costi debbano essere sostenuti dall'ente pubblico perché i responsabili dell'inquinamento non possono più essere perseguiti?  
Si tratta del cosiddetto **obbligo di garanzia**.

Prima di approfondire questi tre obblighi fondamentali previsti dalle disposizioni sui siti contaminati, è opportuno introdurre le singole disposizioni della legge federale sulla protezione dell'ambiente (LPAmb, RS 814.01) in materia di siti contaminati.

---

## 2.2 Disposizioni della LPAmb attinenti alla legislazione sui siti contaminati

### 2.2.1 Articolo 32c LPAmb: obbligo di risanamento

Questa disposizione descrive l'obiettivo, i principi e gli strumenti più importanti della legislazione svizzera sui siti contaminati.

Secondo il capoverso 1, i **Cantoni** provvedono affinché le discariche e gli altri siti inquinati da rifiuti (siti inquinati) vengano **risanati** se sono all'origine di effetti nocivi o molesti oppure se esiste il pericolo concreto che tali effetti si producano. Da un lato questo determina l'oggetto della gestione dei siti contaminati (siti inquinati da rifiuti), dall'altro ne descrive l'obiettivo (prevenzione degli effetti sui beni da tutelare per legge o del pericolo concreto di tali effetti attraverso provvedimenti di risanamento). Spetta ai Cantoni e in determinate circostanze alle autorità federali (art. 41 cpv. 2 LPAmb) garantire l'attuazione dei provvedimenti imposti dalle disposizioni sui siti contaminati e l'adempimento degli obblighi connessi alla gestione di questi siti da parte delle persone interessate. Tali persone sono indicate nell'articolo 20 dell'ordinanza sul risanamento dei siti inquinati (ordinanza sui siti contaminati, OSiti; RS 814.680).

Il capoverso 2 dell'articolo 32c LPAmb descrive la prima fase della gestione dei siti contaminati, che obbliga i Cantoni ad allestire un catasto dei siti inquinati accessibile al pubblico.

Il capoverso 3 specifica i casi in cui è il **Cantone stesso** a eseguire direttamente i provvedimenti necessari di esame, sorveglianza e risanamento o affida tale incarico a terzi.

Indicazioni e raccomandazioni sulla modalità per determinare l'obbligo di prestazione reale nella pratica basandosi sull'articolo 32c LPAmb, sono disponibili nel capitolo 3 del presente aiuto all'esecuzione.

Le questioni su quali siano i provvedimenti conformi alle disposizioni sui siti contaminati da applicare nel singolo caso e quali le modalità per strutturare in dettaglio gli obblighi di indagine, sorveglianza e risanamento non sono trattate in questo aiuto all'esecuzione.

### 2.2.2 Articolo 32d LPAmb: assunzione delle spese

Questa disposizione concretizza il principio di causalità di cui all'articolo 74 capoverso 2 della Costituzione federale (Cost.) nonché all'articolo 2 LPAmb, e riguarda gli obblighi di assunzione dei costi dei siti inquinati:

secondo il capoverso 1, **chi ha causato provvedimenti** necessari per esaminare, sorvegliare e risanare siti inquinati ne assume le spese;

il capoverso 2 disciplina la ripartizione delle spese nei casi in cui siano coinvolte **più** persone (in quanto perturbatori per situazione o comportamento), le quali assumono le spese proporzionalmente alla loro **parte** di responsabilità. **In primo luogo** le spese sono a carico del **perturbatore per comportamento** e soltanto **in secondo luogo** del **perturbatore per situazione**. Quest'ultimo può essere esentato dall'obbligo di assumersi i costi se, applicando la dovuta diligenza, non poteva essere a conoscenza dell'inquinamento del sito;

secondo il capoverso 3, l'**ente pubblico** competente (Cantone o Comune in cui si trova il sito o autorità federale competente) assume la parte delle spese dei responsabili che non possono essere individuati o che risultano insolventi (costi scoperti);

---

secondo il capoverso 4, l'autorità esecutiva stabilisce le parti di spesa dei responsabili coinvolti attraverso una **decisione in merito alla ripartizione delle spese** se uno dei responsabili lo richiede o se essa stessa esegue il provvedimento;

il capoverso 5 stabilisce che le spese dei provvedimenti di esame necessari sono a carico dell'ente pubblico competente nei casi in cui l'esame di un sito iscritto o suscettibile di iscrizione nel catasto rivela che il sito non è inquinato (errore catastale).

Indicazioni e raccomandazioni sugli aspetti di cui tenere conto nella ripartizione delle spese e su come l'articolo 32d LPAmb possa essere attuato nella pratica, sono disponibili nel capitolo 4 del presente aiuto all'esecuzione.

### 2.2.3 Articolo 32d<sup>bis</sup> LPAmb: garanzia della copertura dei costi

Secondo il capoverso 1, l'autorità può esigere che il responsabile **garantisca in forma adeguata** la copertura della sua parte presumibile di costi per l'esame, la sorveglianza e il risanamento se da un sito inquinato sono prevedibili effetti dannosi o molesti.

Il capoverso 2 disciplina l'**ammontare** della **garanzia** corrispondente, fissato tenendo conto in particolare dell'estensione, del tipo e della gravità dell'inquinamento. L'ammontare viene inoltre adeguato quando il miglioramento dello stato delle conoscenze lo giustifica.

Il capoverso 3 esige che l'**alienazione** o la **divisione** di un fondo sul quale si trova un sito iscritto nel catasto dei siti inquinati sia soggetta a un'**autorizzazione**, la quale è accordata nei tre casi di seguito riportati:

- a. **non** sono prevedibili **effetti dannosi o molesti** dal sito;
- b. la **copertura dei costi** dei provvedimenti previsti è **garantita**;
- c. sussiste un **interesse pubblico preponderante** all'alienazione o alla divisione.

Il capoverso 4 stabilisce che l'autorità cantonale può far menzionare nel Registro fondiario che il sito in questione è iscritto nel catasto.

Indicazioni e raccomandazioni sugli aspetti di cui tenere conto riguardo all'obbligo di garanzia e su come l'articolo 32d<sup>bis</sup> capoversi 1 e 3 lettera b LPAmb possa essere attuato nella pratica, sono disponibili nel capitolo 5 del presente aiuto all'esecuzione.

---

## 3 Obbligo di prestazione reale

### 3.1 Separazione dell'obbligo di prestazione reale dall'obbligo di assunzione dei costi

Chi è obbligato a eseguire i provvedimenti necessari (obbligo di prestazione reale) e chi a sostenerne i relativi costi (obbligo di assunzione dei costi) sono due questioni fortemente correlate che si pongono in quasi tutte le procedure di gestione dei siti contaminati. Tuttavia, la legislazione svizzera sui siti contaminati è caratterizzata dal principio centrale secondo cui queste due questioni devono essere risolte in fasi distinte sul piano procedurale e secondo criteri diversi su quello materiale, per cui occorre sempre separare l'una dall'altra.

L'obbligo di adottare provvedimenti mira a un'applicazione efficace del diritto ambientale (in questo caso l'attuazione delle attività di indagine, sorveglianza e risanamento dei siti inquinati necessarie secondo le disposizioni sui siti contaminati), mentre l'obbligo di assunzione dei costi mira a una ripartizione più equa possibile delle spese.<sup>1</sup> Scindendo l'obbligo di prestazione reale dall'obbligo di assunzione dei costi, la LPAmb mira a garantire che i provvedimenti necessari di esame, sorveglianza e risanamento siano eseguiti rapidamente e non vengano gravati da controversie prolungate sull'obbligo di assunzione dei costi.

### 3.2 Principi e basi legali dell'obbligo di prestazione reale

La legislazione svizzera sui siti contaminati parte dal principio secondo cui gli obblighi previsti dalle disposizioni in essa contenute sono generalmente a carico del **responsabile dell'inquinamento**. Tuttavia, né la LPAmb né l'OSiti specificano chi deve essere qualificato come responsabile. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale occorre fare riferimento alla nozione di perturbatore del diritto di polizia. Pertanto, nell'attribuire la prestazione reale (e anche per quel che riguarda l'assunzione dei costi), al fine di determinare gli obbligati, si devono distinguere due tipi di parti coinvolte, definite in anticipo poiché di grande rilevanza nel prosieguo.

#### **Perturbatore per comportamento**

Il termine «perturbatore per comportamento» designa la parte che ha causato direttamente un danno, un disturbo o il relativo pericolo attraverso il proprio comportamento o il comportamento di terzi sotto la sua responsabilità.

Il comportamento in questione può consistere in un'azione o in un'omissione, laddove un'omissione dà luogo a una responsabilità per comportamento solo qualora sussista un obbligo giuridico specifico ad agire in modo da preservare la sicurezza e l'ordine. Ai fini della qualifica di perturbatore per comportamento è irrilevante che il comportamento violi o meno una norma giuridica. Il comportamento illecito non costituisce un presupposto né per la responsabilità né per la colpa. La qualifica di perturbatore per comportamento non presume nemmeno che la persona interessata abbia riconosciuto o avrebbe potuto riconoscere la pericolosità delle sue azioni. La

<sup>1</sup> Sentenza TF del 3 maggio 2000 (1A.214/1999), consid. 2b, in URP 2000 594; Pierre Tschannen, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2a edizione 2000/2003, n. marg. 24 ad art. 32c [1].

---

responsabilità per comportamento si fonda piuttosto sul comportamento pericoloso o di disturbo in quanto tale.<sup>2</sup> All'origine dei siti inquinati vi sono spesso più perturbatori per comportamento.

### **Perturbatore per situazione**

Il termine perturbatore per situazione designa la parte che, giuridicamente o di fatto, esercita un'autorità sulla cosa all'origine della situazione non conforme alle norme di polizia.

In linea di principio indica il proprietario, il titolare del diritto di superficie, l'affittuario, il locatario o l'amministratore di un fondo interessato da un sito inquinato, il quale ha il potere necessario di disporre di tale fondo. La qualifica di perturbatore per situazione è quindi sempre collegata a un rapporto giuridico rispetto al fondo inquinato (ad es. proprietà). Sono determinanti le condizioni al momento della decisione ufficiale con cui vengono ordinati i provvedimenti conformi alle disposizioni sui siti contaminati o si ripartiscono le spese.<sup>3</sup>

La risposta alla domanda su chi debba eseguire i provvedimenti di indagine, sorveglianza e risanamento dei siti inquinati necessari secondo le disposizioni sui siti contaminati non deriva principalmente dalla legge bensì dall'articolo 20 OSiti, fondamentale per l'attribuzione dell'obbligo di prestazione reale, il quale recita come segue:

### **Articolo 20 OSiti**

<sup>1</sup> I provvedimenti d'indagine, di sorveglianza e di risanamento devono essere attuati dal titolare del sito inquinato.

<sup>2</sup> L'autorità può obbligare terzi a effettuare l'indagine preliminare, ad attuare i provvedimenti di sorveglianza oppure a procedere all'indagine dettagliata se vi è motivo di presumere che, con il loro comportamento, abbiano causato l'inquinamento del sito.

<sup>3</sup> Con l'approvazione del titolare del sito, l'autorità può obbligare terzi a elaborare il progetto di risanamento e ad applicare i provvedimenti di risanamento se, con il loro comportamento, hanno causato l'inquinamento del sito.

In linea di principio, quindi, l'obbligo di prestazione reale può o deve essere attribuito a una di queste tre parti:

- al **titolare** secondo l'articolo 20 capoverso 1 OSiti;
- a un **perturbatore per comportamento** secondo l'articolo 20 capoversi 2 e 3 OSiti; oppure
- alla competente **autorità esecutiva** secondo l'articolo 32c capoverso 3 LPAmb.

Queste tre possibilità vengono illustrate di seguito.

<sup>2</sup> Isabelle Fellrath, Paramètres généraux de répartition des frais d'investigation, de surveillance et d'assainissement des sites pollués: état de la pratique et de la jurisprudence en droit suisse, in: URP 2018 283 segg., 290 seg. [16]; Isabelle Romy, Commentaire Loi sur la protection de l'environnement, 2010, n. marg. 21 segg. ad art. 32d [17]; Pierre Tschannen / Martin Frick, Der Verursacherbegriff nach Art. 32d LPAmb, Gutachten zuhanden des BUWAL, 2002, pag. 7 [2] (in tedesco e francese).

<sup>3</sup> Se dopo la decisione ufficiale riguardante l'obbligo di prestazione reale si verifica un cambio di proprietario del sito interessato, l'obbligo viene trasferito al nuovo titolare nell'autorizzazione di cui all'art. 32d<sup>bis</sup> cpv. 3 LPAmb.

---

### 3.3 Titolare del sito

Secondo l'articolo 20 capoverso 1 OSiti, in linea di principio è il titolare del sito, ossia il perturbatore per situazione, a dover attuare i provvedimenti necessari. Dal testo e dal significato di questa disposizione si evince che, in linea di principio, gli obblighi di indagine, sorveglianza e risanamento devono essere imposti al titolare del sito e che i terzi devono essere coinvolti solo in casi eccezionali.<sup>4</sup>

Le seguenti motivazioni depongono a favore della necessità di obbligare il titolare nei casi ordinari.

Innanzitutto è una questione di praticabilità: per identificare il proprietario di un sito o il titolare di diritti reali su un sito in modo semplice e affidabile, è sufficiente consultare il registro fondiario. È invece generalmente molto più oneroso, e in alcuni casi complicato, individuare il soggetto qualificabile come perturbatore per comportamento.

A ciò si aggiunge il principio generale secondo cui il proprietario sopporta sia i benefici sia gli oneri derivanti dalla sua proprietà. In quanto principale responsabile dello stato di conformità della sua proprietà alle norme di polizia, è in primo luogo il proprietario a dover prevenire i pericoli derivanti dalla presenza di rifiuti sul suo fondo, anche se questi vi sono giunti senza il suo coinvolgimento o prima che acquisisse il fondo.

La scelta del titolare quale persona tenuta a fornire una prestazione reale coincide generalmente con l'interesse di un'effettuazione agevole del risanamento, poiché in tal modo si evitano lunghe controversie per stabilire quali delle parti coinvolte possano aver causato l'inquinamento del sito con il loro comportamento. Il titolare, inoltre, di solito ha anche interesse a garantire che i provvedimenti necessari secondo le disposizioni sui siti contaminati siano eseguiti rapidamente. Una situazione irrisolta sullo stato delle disposizioni in materia di siti contaminati spesso ne limita in modo sostanziale le possibilità di utilizzo e disponibilità. L'interesse primario del titolare corrisponde quindi anche all'interesse pubblico di un risanamento efficace dei siti contaminati, poiché l'attuazione dei provvedimenti necessari è favorita dal fatto che le responsabilità sono chiare e che si evitano controversie.

Per l'attribuzione dell'obbligo di prestazione reale, non può invece essere determinante il criterio di quale parte sia più idonea a eseguire i provvedimenti grazie al suo livello di formazione o di conoscenza (praticabilità), poiché in genere le parti coinvolte non sono in grado di effettuare le indagini da sole: sia il titolare sia il perturbatore per comportamento devono quindi affidare l'incarico a imprese specializzate.<sup>5</sup> Di conseguenza, nella pratica l'azione reale dell'obbligato si limita sostanzialmente alla scelta di un perito, al conferimento del relativo mandato e alla definizione insieme a lui del capitolato d'oneri per i provvedimenti necessari, rivisto in seguito dall'autorità esecutiva competente e quindi approvato o modificato.

Se un sito inquinato si estende su più fondi, in linea di principio solo uno dei titolari coinvolti deve essere obbligato a fornire una prestazione reale per l'esecuzione di tutti i provvedimenti, mentre gli altri devono essere obbligati a prenderne atto e a tollerare la situazione.<sup>6</sup> In caso contrario, vi è il rischio di problemi di coordinamento che potrebbero ritardare o compromettere l'esecuzione efficace delle misure imposte dal diritto di polizia. Poiché i

<sup>4</sup> Sentenza TF del 3 maggio 2000 (1A.214/1999), consid. 2.e, in URP 2000 590; DTF 130 II 321 segg., consid. 2.

<sup>5</sup> Sentenza TF del 3 maggio 2000 (1A.214/1999), consid. 2.e.aa, in URP 2000 590.

<sup>6</sup> DTF 136 II 370 consid 2.4; l'ordine corrispondente deve quindi essere indirizzato almeno a tutti i proprietari fondiari interessati dal sito.

---

provvedimenti di indagine, sorveglianza e risanamento devono sempre riguardare l'intero sito, in genere non è possibile suddividerli tra le singole parti del sito.

La scelta del titolare quale persona tenuta a fornire una prestazione reale tra i vari proprietari fondiari può basarsi sui criteri di seguito riportati.

- Tra i titolari, ve n'è uno che possa essere considerato anche come perturbatore per comportamento ai sensi dell'articolo 20 capoverso 2 OSiti?
- Su quale fondo si trova l'origine dell'inquinamento?<sup>7</sup>
- Su quale fondo grava la parte più consistente del sito inquinato in termini di superficie?

Si deve inoltre considerare che la persona tenuta a fornire una prestazione reale deve essere economicamente in grado di sostenere i costi dei provvedimenti (cfr. cap. 3.6).

### 3.4 Perturbatore per comportamento

In luogo del titolare del sito, in via eccezionale l'autorità può obbligare a fornire una prestazione reale anche un terzo che abbia causato l'inquinamento del sito con il suo comportamento, il cosiddetto **perturbatore per comportamento** già menzionato.

Secondo la dottrina e la giurisprudenza, ciò presuppone che, sulla base delle conoscenze disponibili al momento della decisione, il perturbatore per comportamento abbia contribuito **in modo determinante** all'inquinamento e che quindi, con ogni probabilità, sarà **colui che principalmente dovrà assumersi i costi**.<sup>8</sup>

In tale contesto si pone la questione se in questi casi l'autorità possa sostanzialmente **scegliere** tra il titolare e il perturbatore per comportamento (cioè se vi sia potere d'apprezzamento) o se in determinati casi non sia addirittura tenuta a obbligare il perturbatore per comportamento a fornire una prestazione reale in luogo del titolare. In proposito il Tribunale federale si esprime come segue:<sup>9</sup>

*«Sia secondo il testo dell'articolo 20 capoverso 2 OSiti sia secondo principi di natura generale (URP 1998 pag. 152 consid. 4d) sta all'apprezzamento dell'autorità decidere se debba essere obbligato un terzo in luogo del titolare del sito. [...] Sono ipotizzabili solo casi in cui il coinvolgimento del terzo sia esente da vizi di apprezzamento, facendo sì che dalla norma potestativa derivi un'obbligazione dell'autorità di coinvolgere questo terzo. Una combinazione simile è ipotizzabile, ad esempio, quando la situazione causale è chiara ed è già stato stabilito che il terzo, in qualità di principale responsabile di un sito contaminato ai sensi dell'articolo 32d capoverso 2 frase 2 LPAmb, debba sostenere tutte le spese (a condizione che sia effettivamente in grado di eseguire o far eseguire i relativi provvedimenti).»*

<sup>7</sup> DTF 114 Ib 44, consid.2.c.aa.

<sup>8</sup> Sentenza TF del 3 maggio 2000 (1A.214/1999), consid. 2e, in URP 2000 594; Isabelle Romy, Commentaire Loi sur la protection de l'environnement, 2010, n. marg. 67 segg. ad art. 32c [17]; Karin Scherrer, Handlungs- und Kostentragungspflichten bei der Altlastensanierung, Störer- versus Verursacherprinzip, 2005, pag. 35 e 40 [3]; Pierre Tschannen, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2a edizione 2000/2003, n. marg. 27 ad art. 32c [1].

<sup>9</sup> Sentenza TF del 3 maggio 2000 (1A.214/1999), consid. 2h, in URP 2000 594; cfr. anche Pierre Tschannen, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2a edizione 2000/2003, n. marg. 24 ad art. 32c [1].

---

Nel decidere chi debba essere la persona tenuta a fornire una prestazione reale, le autorità dispongono quindi di un ampio **potere d'apprezzamento**. Se i risultati di un'indagine forniscono chiari indizi sulla presunzione della qualità di autore di un terzo, entro i limiti di tale potere d'apprezzamento, nel singolo caso l'autorità può derogare alla regola dell'articolo 20 capoverso 1 OSiti, obbligando tale perturbatore per comportamento a fornire una prestazione reale o in ogni caso a non astenersi dal farlo senza una valida giustificazione.

Secondo il testo dell'articolo 20 capoversi 2 e 3 OSiti, l'obbligo del perturbatore per comportamento di attuare provvedimenti di indagine e sorveglianza prevede unicamente che vi sia **motivo di presumere** che egli abbia causato l'inquinamento del sito con il suo comportamento, mentre l'obbligo di attuare provvedimenti di risanamento esige la **certezza** corrispondente (o una probabilità preponderante<sup>10</sup>). Tuttavia, questa distinzione (così come il consenso del titolare richiesto per i provvedimenti di risanamento) è praticamente irrilevante nella pratica. In genere l'autorità competente deroga al principio di cui all'articolo 20 capoverso 1 OSiti solo se la situazione del responsabile è sufficientemente chiara e non sussistono seri dubbi sulla qualifica di perturbatore per comportamento dell'obbligato (ad es. nel caso di discariche comunali o di poligoni di tiro in cui è certo che il Comune è il principale responsabile). Il Tribunale federale non si è ancora pronunciato sulla questione se anche gli aventi diritto dei perturbatori per comportamento possano essere obbligati a fornire una prestazione reale in quanto «terzi». Tuttavia, in singoli casi, i tribunali cantonali hanno espresso parere positivo al riguardo.<sup>11</sup>

Se il titolare non è tenuto a eseguire i provvedimenti, deve comunque **tollerarne** l'esecuzione (art. 46 cpv. 1 LPAmb). Poiché l'obbligo di prestazione reale è sempre associato a un obbligo di prefinanziamento dei provvedimenti (cfr. cap. 3.6), nella maggior parte dei casi il titolare, ai fini del proprio sgravio finanziario, acconsente anche all'obbligo del perturbatore per comportamento, approvazione prevista espressamente dall'articolo 20 capoverso 3 OSiti per l'elaborazione del progetto di risanamento da parte di un terzo.

Un perturbatore per comportamento non può opporsi all'obbligo di prestazione reale invocando la **prescrizione** neanche se l'origine dell'inquinamento risale a molto tempo prima. A questo proposito il Tribunale federale ha chiaramente affermato che il diritto dello Stato all'eliminazione della situazione non conforme alle norme di polizia è imprescrittibile<sup>12</sup> e che l'obbligo di prestazione reale di cui all'articolo 32c LPAmb non può cadere in prescrizione finché il risanamento non è stato completato.<sup>13</sup>

### 3.5 Autorità esecutiva

Secondo l'articolo 32c capoverso 3 LPAmb, l'autorità può anche prescindere dall'obbligazione del titolare e del perturbatore per comportamento ed eseguire direttamente i provvedimenti o affidarne l'incarico a terzi se:

- è necessario per prevenire un effetto imminente (lett. a);
- il responsabile non è in grado di provvedere all'esecuzione dei provvedimenti (lett. b); o
- il responsabile, diffidato, non agisce entro il termine impartito (lett. c).

<sup>10</sup> DTF 144 II 332, consid. 4.1.2.

<sup>11</sup> Cfr. BRGE III n. 0002/2020 dell'8 gennaio 2020, in BEZ 2020 n. 18; TA 100.2009.220 del 20 maggio 2010, in BVR 2010 411.

<sup>12</sup> Sentenza TF del 6 giugno 2016 (1C\_18/2016), consid. 5.2, in URP 2016 496.

<sup>13</sup> Sentenza TF del 29 luglio 2019 (1C\_17/2019), consid. 4.3; cfr. anche Isabelle Romy, Commentaire Loi sur la protection de l'environnement, 2010, n. marg. 74 ad art. 32d [17].

---

Nei casi dell'articolo 32c capoverso 3 lettere a e b LPAmb, si tratta di una cosiddetta **esecuzione sostitutiva anticipata**, mentre la lettera c costituisce un caso di applicazione dell'esecuzione diretta in cui la parte originariamente obbligata è renitente. In quest'ultimo caso la procedura richiede di impartire un termine appropriato e di avvisare chiaramente delle conseguenze qualora non si adempia (ad es. l'assunzione proporzionale dei costi), incluso l'avvertimento di un'esecuzione sostitutiva.

Poiché, come spiegato in precedenza, l'obbligo di prestazione reale si esaurisce in genere con il conferimento del relativo incarico a un perito, nella pratica il margine di manovra per l'applicazione della lettera b è molto limitato (a parte i casi in cui l'obbligato non è in grado di agire per motivi finanziari).

I costi sostenuti dalle autorità nell'ambito di un'esecuzione sostitutiva possono essere trasferiti ai responsabili con una decisione in merito alla ripartizione delle spese, a condizione che tali responsabili siano solvibili (cfr. cap. 4).

Anche nei casi di applicazione dell'articolo 32c capoverso 3 LPAmb, i titolari del sito devono tollerare l'esecuzione dei provvedimenti sul loro fondo. Se in tali situazioni le autorità esecutive determinano un obbligo di prestazione reale nell'ambito di una decisione, è consigliabile indirizzare l'obbligo anche al titolare e alle altre parti potenzialmente tenute ad assumersi i costi (cfr. cap. 3.7.2).

### 3.6 Correlazione tra prestazione reale e assunzione dei costi

Come già menzionato, l'attribuzione dell'obbligo di prestazione reale e la regolamentazione dell'assunzione dei costi devono essere tenute distinte e trattate con procedure e regole diverse. Le due questioni sono tuttavia strettamente collegate.

È vero che la decisione sulla prestazione reale **non pregiudica** ancora chi in definitiva dovrà assumersi i costi di un provvedimento e la parte obbligata a eseguire tale provvedimento ha sempre la possibilità di esigere in un secondo momento una decisione in merito alla ripartizione delle spese (cfr. art. 32d cpv. 4 LPAmb; cap. 4.1), facendo sì che, al momento di decidere della prestazione reale, non sia ancora necessario tenere conto dell'esigenza di equità degli oneri in quanto tale. Tuttavia, occorre tenere presente che l'obbligo di prestazione reale comporta sempre dei costi per la persona tenuta a fornire tale prestazione e quindi inevitabilmente l'obbligo di sostenere (almeno) provvisoriamente le spese o un corrispondente **obbligo di anticipazione delle spese**. È dunque perfettamente ragionevole (nonché obbligatorio in determinati casi) riflettere su un'imputazione più equa possibile dei costi già al momento di stabilire l'obbligo di adottare provvedimenti, tenendo così conto dei principi di ripartizione delle spese di cui all'articolo 32d LPAmb.<sup>14</sup> Ciò comporta che nei casi in cui è evidente che, oltre al titolare del sito, è implicato un solo perturbatore per comportamento ancora esistente e solvibile, sia solitamente quest'ultimo a essere obbligato a fornire la prestazione reale.

Sono inoltre ipotizzabili casi in cui un titolare tenuto a fornire una prestazione reale, disponendoci mezzi finanziari modesti, assuma solo una parte minima delle spese, dell'ordine del 5–20 per cento (cfr. cap. 4.4.1), ma che allo stesso tempo debba anticipare costi elevati di risanamento. In queste situazioni, per evitare casi di rigore economico a carico del titolare, è possibile che il settore pubblico sgravi il titolare del sito, ad esempio con una

<sup>14</sup> Cfr. anche Pierre Tschannen, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2a edizione 2000/2003, n. marg. 24 ad art. 32c [1].

---

ripartizione percentuale delle spese (cfr. cap. 4.1.2) e con liquidazioni parziali periodiche o altre soluzioni di prefinanziamento.<sup>15</sup> In caso contrario, il titolare del sito sarebbe costretto a prefinanziare i costi di risanamento fino al completamento dei provvedimenti necessari, con il rischio (legato ad es. ai costi di un finanziamento esterno) che il rimborso possa avvenire solo al termine di una (eventualmente laboriosa) procedura di ripartizione delle spese.

## 3.7 Aspetti procedurali

### 3.7.1 Attribuzione dell'obbligo di prestazione reale

Per le ragioni menzionate nel capitolo 3.3, la ripartizione dell'obbligo di prestazione reale non è generalmente una via percorribile per evitare decisioni in cui l'obbligo di assunzione dei costi e l'obbligo di adottare provvedimenti divergono. Nell'attribuire l'obbligo di prestazione reale, l'autorità competente è quindi sempre costretta a imporre l'esecuzione dell'insieme di provvedimenti necessari **a una singola parte** tra le tre categorie costituite da titolare, perturbatore per comportamento o ente pubblico.

Tale attribuzione (almeno per quanto riguarda l'obbligo di adottare provvedimenti di indagine) non deve necessariamente avvenire con una decisione formale, ma, con il consenso di tutte le parti coinvolte, può anche avvenire in modo informale (ad es. tramite una richiesta scritta non contestata, un accordo ecc.). Tuttavia, secondo l'articolo 18 capoverso 2 OSiti, per ordinare provvedimenti di risanamento, è necessaria una decisione.<sup>16</sup>

Può anche succedere che l'obbligo di prestazione reale cambi nel corso della procedura prevista dalle disposizioni sui siti contaminati. Ad esempio, è possibile che il titolare sia tenuto a svolgere un'indagine preliminare ai sensi dell'articolo 7 OSiti e che successivamente (ad es. sulla base delle conoscenze acquisite nel corso degli accertamenti storici) sia il principale perturbatore per comportamento responsabile a dover eseguire gli ulteriori provvedimenti.

Nella prassi succede che diverse parti coinvolte si uniscano (ad es. in un consorzio) per attuare i provvedimenti necessari (ad es. nei risanamenti di maggiore entità). In questi casi la prestazione reale può senz'altro essere attribuita a tale consorzio se i rapporti di responsabilità dello stesso verso l'esterno e il suo potere di rappresentanza sono chiaramente disciplinati per tutte le parti coinvolte.

### 3.7.2 Partecipanti alla procedura

Nella pratica si pone spesso la questione se (oltre al titolare) anche altre parti potenzialmente tenute ad assumersi i costi, le quali figurano come possibili perturbatori per comportamento, possano essere considerate destinatarie di decisioni correlate all'ordine di eseguire provvedimenti di indagine, sorveglianza o risanamento. Tali destinatari di una decisione sono successivamente legittimati anche a difendersi contro gli ordini emessi dall'autorità esecutiva.

<sup>15</sup> A titolo di esempio, un'altra possibilità per evitare casi di rigore economico è data dalla norma contemplata nell'art. 31 della legge del 7 settembre 2011 sui siti inquinati del Cantone FR, in cui si prevede la possibilità di finanziare i costi delle indagini preliminari attraverso anticipi statali.

<sup>16</sup> In singoli casi si può rinunciare a una decisione di risanamento se le parti coinvolte sono unanimi sui provvedimenti da adottare e sull'assunzione dei costi, di cui si fanno carico volontariamente, evitando così costi scoperti.

---

In proposito il Tribunale federale si è pronunciato come segue:<sup>17</sup>

*«Di norma è opportuno coinvolgere nella procedura di risanamento tutte le persone potenzialmente tenute ad assumersi i costi, in modo da evitare che eventuali responsabili soggetti al pagamento possano contestare la necessità dei provvedimenti conformi al progetto di risanamento nella successiva procedura di emanazione della decisione in merito alla ripartizione delle spese [...]. Ciò presuppone tuttavia che sia nota l'identità delle persone potenzialmente tenute ad assumersi i costi. [...] Dall'articolo 32d LPAmb non si può desumere un'obbligazione del Tribunale amministrativo di citare d'ufficio terzi potenzialmente tenuti ad assumersi i costi già nella procedura riguardante l'obbligo di adottare provvedimenti [...].»*

Per l'autorità competente ciò significa che non deve necessariamente indirizzare un ordine corrispondente anche alle parti potenzialmente tenute ad assumersi i costi. Se non lo fa, sussiste tuttavia il rischio di dover eventualmente affrontare di nuovo le questioni della necessità, del tipo e dell'entità dei provvedimenti in una successiva procedura relativa alla ripartizione delle spese.

### **3.7.3 Impugnabilità**

Il Tribunale federale qualifica la decisione con cui l'autorità obbliga una parte a fornire una prestazione reale come decisione incidentale ai sensi dell'articolo 93 della legge sul Tribunale federale (LTF; RS 173.110). Non si tratta di una decisione finale né parziale secondo gli articoli 90 e 91 LTF (impugnabili senza ulteriori requisiti), poiché non vi è alcuna decisione definitiva sull'obbligo o sulla necessità di risanamento di un sito. Neanche l'assunzione dei costi è stata ancora oggetto di decisione.

L'impugnazione della decisione sull'obbligo di prestazione reale davanti al Tribunale federale è quindi possibile solo in presenza di un pregiudizio irreparabile (art. 93 cpv. 1 lett. a LTF).<sup>18</sup>

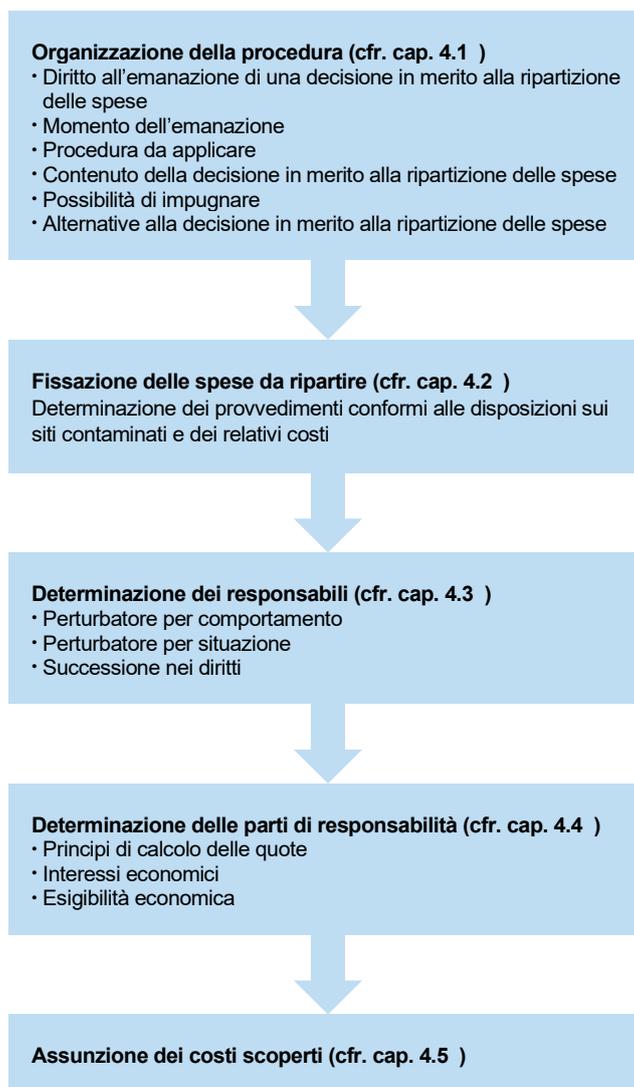
<sup>17</sup> Sentenza TF del 22 ottobre 2002 (1A.86/2002), consid. 3.2.2.

<sup>18</sup> Il Tribunale federale ha respinto un tale pregiudizio in un caso in cui il Cantone interessato era stato obbligato a fornire la prestazione reale (sentenza TF del 20 agosto 2009 (1C\_126/2009), consid. 4.4.2., in URP 2010 99 segg.); lo ha invece accolto in un altro caso in cui l'obbligo di prestazione reale era stato imposto a un privato (DTF 136 II 370, consid. 1.5.; cfr. anche Griffel/Rausch, Kommentar zum USG, Ergänzungsband zur 2. Aufl., 2011, n. marg. 9 ad art. 32c [4] e Isabelle Romy, Commentaire Loi sur la protection de l'environnement, 2010, n. marg. 72 segg. ad art. 32c [17]).

## 4 Obbligo di assunzione dei costi

Poiché, come già detto, l'attribuzione dell'obbligo di prestazione reale non si basa su un'equa distribuzione degli oneri, la parte obbligata alla prestazione anticipata o all'anticipazione delle spese, la quale deve prefinanziare i provvedimenti conformi alle disposizioni sui siti contaminati, ha la possibilità di ripartire le spese tra gli altri responsabili ai sensi dell'articolo 32d LPAmb.

Di seguito viene spiegato come organizzare la procedura per l'emanazione di una decisione in merito alla ripartizione delle spese (cap. 4.1), quali spese possono essere ripartite in tale procedura (cap. 4.2), come determinare i responsabili tenuti al pagamento (cap. 4.3) e le relative parti di responsabilità (cap. 4.4) e chi deve assumersi i costi se un responsabile non può più essere individuato o è insolvente (cap. 4.5).



---

## 4.1 Emanazione della decisione in merito alla ripartizione delle spese

L'articolo 32*d* capoverso 4 LPAmb stabilisce che l'autorità emana una decisione in merito alla ripartizione delle spese se uno dei responsabili lo richiede (in genere la persona tenuta a fornire una prestazione reale) o se essa stessa esegue il provvedimento.

Di seguito viene descritto **chi** può richiedere tale decisione, in quale **momento** ciò deve avvenire, di cosa bisogna tenere conto nell'organizzare il corrispondente **procedimento di diritto amministrativo** e quali **elementi** deve contenere la **decisione**.

### 4.1.1 Diritto all'emanazione della decisione in merito alla ripartizione delle spese

In linea di principio, può presentare domanda per l'emanazione di una decisione in merito alla ripartizione delle spese ogni parte che abbia prefinanziato i costi o che possa essere qualificata come perturbatore per situazione o comportamento in relazione a un determinato sito inquinato.

Nella pratica si pone spesso la questione se abbia diritto a chiedere l'emanazione di una decisione in merito alla ripartizione delle spese anche una parte che al momento della domanda non era titolare del sito inquinato, ma lo era in precedenza e quindi ha prefinanziato provvedimenti conformi alle disposizioni sui siti contaminati, o una parte che abbia eseguito gli stessi provvedimenti sulla base di un'obbligazione di diritto civile.

La giurisprudenza interpreta la nozione di «responsabile» di cui all'articolo 32*d* capoverso 4 LPAmb in modo ampio con riferimento ai materiali, al testo giuridico francese (che parla di «personne concernée» anziché di «responsabile») e a parte della dottrina, ammettendo, ad esempio, che anche un ex perturbatore per situazione possa presentare una domanda corrispondente. Stando alle argomentazioni, si sostiene che per i responsabili che in definitiva devono assumersi i costi, è irrilevante chi ha eseguito i provvedimenti. Poiché l'obbligo di risarcimento è comunque limitato ai provvedimenti necessari, non vi è nemmeno il rischio di un onere multiplo.<sup>19</sup>

Secondo l'articolo 32*d* capoverso 4 LPAmb, anche l'autorità stessa può prendere l'iniziativa per l'emanazione di una decisione in merito alla ripartizione delle spese; ciò avviene quando l'autorità ha eseguito direttamente i provvedimenti in applicazione dell'articolo 32*c* capoverso 3 LPAmb.

### 4.1.2 Momento dell'emanazione della decisione in merito alla ripartizione delle spese

È evidente che la persona tenuta a fornire una prestazione reale di solito vuole sapere il più rapidamente possibile chi in definitiva dovrà assumere i costi dei provvedimenti conformi alle disposizioni sui siti contaminati. Pertanto ha interesse ad avviare la procedura di ripartizione delle spese il prima possibile. D'altra parte, prima di poter procedere a tale ripartizione, devono essere disponibili diverse informazioni. Ad esempio, è necessario accertare lo stato del sito sulla base delle disposizioni sui siti contaminati, conoscere i responsabili coinvolti nonché i costi previsti per i provvedimenti, perlomeno il loro ordine di grandezza. Solo così è possibile valutare l'esigibilità economica dell'assunzione dei costi, un criterio da prendere eventualmente in considerazione per determinare le parti di spesa (cfr. cap. 4.4.2). Si deve quindi valutare caso per caso quando sono disponibili informazioni sufficienti per emanare una decisione in merito alla ripartizione delle spese.

<sup>19</sup> Sentenza TF del 22 marzo 2021 (1C\_315/2020), consid. 5; sentenza TA BE del 24 giugno 2015 (100.2014.59), consid.8; cfr. anche Isabelle Romy, Commentaire Loi sur la protection de l'environnement, 2010, n. marg. 56 segg. ad art. 32*d* [17].

---

Poiché nelle procedure previste dalle disposizioni sui siti contaminati di norma si arriva a definire la situazione solo in una fase relativamente avanzata, specie per quanto riguarda l'ammontare dei costi di risanamento, le autorità tendono a decidere in merito alla ripartizione delle spese solo dopo la presentazione di un progetto di risanamento ai sensi dell'articolo 17 OSiti.<sup>20</sup> Tuttavia, nei casi più semplici, soprattutto se il sito non deve essere risanato, è possibile che le informazioni necessarie per la ripartizione delle spese siano disponibili in tempi più rapidi, in genere al termine dell'indagine preliminare.

La LPAmb non specifica il momento in cui matura il diritto all'emanazione di una decisione in merito alla ripartizione delle spese o in cui l'ente pubblico deve emanare la decisione di propria iniziativa. Dall'articolo 17 lettera d OSiti si evince unicamente che è possibile richiedere una decisione al momento della presentazione del progetto di risanamento, indicando le parti di responsabilità causale.

La dottrina parte dal presupposto che un responsabile, a seconda dei suoi interessi, può richiedere una decisione in merito alla ripartizione delle spese già prima di sostenere effettivamente i costi dei provvedimenti, ad esempio a titolo di determinazione di quote di spesa puramente percentuali. Tuttavia, la richiesta di una decisione può essere presentata solo dopo l'emanazione di una decisione di risanamento.<sup>21</sup>

Sulla questione, il Tribunale federale ritiene che, fatta salva la tutela della fiducia e la certezza del diritto, la richiesta di decisione possa essere presentata sia dopo il risanamento sulla base di cifre di costo esatte, sia prima del risanamento e senza conoscere i costi esatti, come decisione sulle quote percentuali dei costi. Nel secondo caso, tuttavia, è necessario conoscere l'ordine di grandezza delle spese da ripartire e una decisione definitiva nel momento in cui si conoscono i costi esatti.<sup>22</sup>

Nella pratica si applica normalmente anche una forma mista di queste due varianti. Ad esempio, al termine dell'indagine dettagliata ai sensi dell'articolo 14 OSiti, viene emanata una prima decisione in merito alla ripartizione delle spese, in cui si determinano le parti di responsabilità, si ripartiscono le spese di indagine sostenute fino a quel momento in base a tali quote di responsabilità, e si informa che i futuri costi computabili saranno ripartiti in base alle stesse quote. In queste decisioni è importante evidenziare la determinazione dei futuri costi sarà oggetto di una procedura separata in cui si potrà tenere conto delle eventuali nuove conoscenze, rese note solo dopo la prima decisione in merito alla ripartizione delle spese (i cosiddetti nuovi fatti), nella misura in cui siano determinanti per la suddetta ripartizione dei costi.<sup>23</sup> In tal caso, la prima decisione in merito alla ripartizione delle spese, già cresciuta in giudicato, rimane in vigore e non deve essere riesaminata.<sup>24</sup> A titolo di esempio, una situazione caratterizzata da fatti nuovi è l'avvicendamento del titolare del sito tra la prima e la seconda decisione, dove nella seconda decisione bisogna stabilire nuovamente la parte imputabile al nuovo titolare sulla base delle circostanze specifiche dell'acquisizione.

Nei casi in cui un responsabile del sito inquinato non sia identificabile o sia insolvente, e i costi di risanamento computabili siano superiori a 250 000 franchi, occorre tenere conto anche dell'articolo 11 capoverso 2 dell'ordinanza sulla tassa per il risanamento dei siti contaminati (OTaRSi), il quale prevede che le indennità

20 Cfr. in proposito Lilian Christen, *Kostenverteilung gemäss Art. 32d USG – ausgewählte Aspekte aus der Praxis*, in URP 2011 593 segg., 604.

21 Karin Scherrer, *Handlungs- und Kostentrugungspflichten bei der Altlastensanierung, Störer- versus Verursacherprinzip*, 2005, pag. 282 seg. [3].

22 Sentenza TF del 25 settembre 2006 (1A. 273/2005), consid. 3.2.

23 Ad esempio l'importo dei costi di risanamento effettivamente sostenuti; cfr. anche sentenza TF del 7 dicembre 2020 (1C\_117/2020), consid. 5.7.

24 Se la questione della responsabilità, le rispettive parti di spesa e i costi computabili non sono contestati tra le parti coinvolte, nel singolo caso si può rinunciare all'emanazione di una decisione formale nella seconda fase. Va tuttavia osservato che questo approccio potrebbe rendere più difficile il successivo recupero delle parti di spesa.

---

OTaRSi siano concesse solo se sussiste una decisione sulla ripartizione dei costi cresciuta in giudicato. Ciò significa che la decisione in merito alla ripartizione delle spese deve già essere stata emanata al momento della richiesta di assegnazione indirizzata all'UFAM.<sup>25</sup>

L'ultimo momento in cui è possibile presentare la richiesta di emanazione di una decisione in merito alla ripartizione delle spese è determinato dal termine di prescrizione. La dottrina e la giurisprudenza concordano nel ritenere che il **termine di prescrizione** delle richieste di risarcimento riguardo all'attribuzione dei costi subentra cinque anni dopo il completamento dei provvedimenti ed essere venuti a conoscenza dei costi.<sup>26</sup> Poiché nella pratica trascorrono spesso molti anni tra l'indagine preliminare ai sensi dell'articolo 7 OSiti e il completamento dei provvedimenti di risanamento ai sensi dell'articolo 19 OSiti, ma la prescrizione si basa sull'ultimo momento di un provvedimento, può accadere che la decisione in merito alla ripartizione delle spese attribuisca anche costi dei provvedimenti sostenuti più di cinque anni prima.

#### 4.1.3 Organizzazione della procedura

##### *Natura giuridica della procedura*

Sebbene in una procedura di ripartizione delle spese si definiscano eventualmente solo pretese di compensazione tra privati coinvolti, si tratta di procedimenti di diritto pubblico. La decisione in merito alla ripartizione delle spese si basa sull'articolo 32d LPAmb ed è quindi una decisione ai sensi dell'articolo 5 della legge sulla procedura amministrativa (PA). A differenza di una sentenza civile, non valuta le pretese di diritto civile tra i responsabili coinvolti bensì disciplina unicamente il rapporto di diritto amministrativo tra il responsabile e lo Stato.<sup>27</sup>

Di conseguenza, le pretese di compensazione possono essere disposte solo tra gli enti pubblici e i responsabili coinvolti (cfr. esempio nel cap. 4.1.4).<sup>28</sup> Di norma è l'autorità cantonale competente per i siti contaminati a fungere da ufficio di pagamento, spetta inoltre ad essa esigere i contributi dei responsabili tenuti al pagamento o, se necessario, far rispettare la decisione in merito alla ripartizione delle spese attraverso una procedura di esecuzione; tra i responsabili coinvolti, non possono essere ordinati pagamenti diretti.

Nell'ambito della procedura di diritto pubblico di ripartizione delle spese, può anche porsi la questione di sapere in che misura le autorità debbano prendere in considerazione i rapporti e gli accordi di diritto privato tra le parti coinvolte. La dottrina parte prevalentemente dal presupposto che gli accordi di diritto privato non debbano essere presi in considerazione, in quanto gli accordi contrattuali relativi alla distribuzione del rischio tra i responsabili non sono in grado di modificare le parti di responsabilità di diritto amministrativo. Tuttavia, gli accordi di diritto privato possono essere considerati come evidenze nell'accertamento dei fatti (ad es. per il momento dell'acquisto del fondo o come base per considerazioni di equità). Se è stata pronunciata una sentenza civile cresciuta in giudicato sul rapporto tra i responsabili, questa è vincolante per le autorità amministrative. In caso contrario, l'autorità amministrativa può esaminare i rapporti di diritto civile in via preliminare, sebbene non sia obbligata a

25 Aiuto all'esecuzione «Indennità per l'indagine, la sorveglianza e il risanamento di siti inquinati» (UFAM 2016) [12], cap. 3.5.

26 Sentenza TF del 6 giugno 2016 (1C\_18/2016), consid. 5.2 seg., in URP 2016 496; sentenza TF del 29 luglio 2019 (1C\_17/2019), consid. 4.3; Isabelle Romy, Commentaire Loi sur la protection de l'environnement, 2010, n. marg. 75 seg. ad art. 32d [17]; Karin Scherrer, Handlungs- und Kostentragungspflichten bei der Altlastensanierung, Störerversus Verursacherprinzip, 2005, pag. 286 [3].

27 Pierre Tschannen, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2a edizione 2000/2003, n. marg. 37 ad art. 32d [1].

28 Cfr. sentenza TF dell'11 giugno 2018 (1C\_533/2017), consid. 2.1.

farlo, ma anzi deve dare prova di discrezione al riguardo.<sup>29</sup> L'interpretazione di un contratto di diritto civile da parte di un'autorità amministrativa è infatti appropriata solo se il contenuto di tale contratto è facilmente accertabile e il risultato che ne emerge non solleva dubbi.<sup>30</sup> Per risolvere eventuali controversie, bisogna fare riferimento al diritto civile.<sup>31</sup> Tuttavia, questi aspetti procedurali non impediscono alle parti coinvolte di concludere accordi di diritto privato sull'assunzione dei costi che possono anche derogare ai principi dell'articolo 32d LPAmb, a condizione di essere consapevoli del fatto che la loro applicazione dovrà avvenire tramite le vie del diritto civile.

### *Svolgimento della procedura*

In linea di principio, l'organizzazione della procedura deve essere conforme all'applicabile **diritto procedurale amministrativo cantonale** per l'emanazione di decisioni, il quale disciplina, ad esempio, aspetti quali lo status di parte, il diritto di esaminare gli atti, gli elementi di prova o i termini.

La procedura viene avviata d'ufficio se l'autorità ha eseguito direttamente i provvedimenti necessari in applicazione dell'articolo 32c capoverso 3 LPAmb oppure su richiesta di un responsabile (cfr. cap. 4.1.1 ). La LPAmb non fissa requisiti particolari riguardo la forma e il contenuto di questa richiesta. Nella pratica, sulla base dell'obbligo d'informare di cui all'articolo 46 LPAmb, i richiedenti sono invitati a fornire all'autorità informazioni sull'origine dell'inquinamento, sui rapporti di proprietà dei fondi facenti parte del sito, sui provvedimenti necessari e i relativi costi, qualora tali informazioni non siano già contenute nella richiesta. Chiunque avanzi pretese di risarcimento in una procedura di ripartizione delle spese, deve anche dimostrare di aver sostenuto detti costi presentando le relative fatture ed eventualmente le prove del pagamento.

Nel prosieguo della procedura, l'autorità deve accertare in modo corretto e, per quanto possibile completo, i fatti giuridicamente rilevanti che si sono effettivamente verificati. Nel farlo, l'autorità non dipende dall'esposizione dei fatti a opera delle parti, ma deve verificare personalmente che tali fatti si sono verificati come descritti dal richiedente. Questo **principio di indagine** è integrato in ogni caso dal già citato **obbligo di informare dei partecipanti alla procedura**. In particolare, con la collaborazione delle parti coinvolte l'autorità deve accertare:

- tutti i processi che hanno portato alla contaminazione del sito (indicazioni al riguardo sono reperibili principalmente nelle indagini storiche di cui all'art. 7 cpv. 2 OSiti);
- l'identità di tutti i responsabili (perturbatori per comportamento e per situazione) e la loro parte di responsabilità causale (incl. la verifica della successione nei diritti, cfr. cap. 4.3.3);
- coloro che si assumono gli eventuali costi scoperti, nel caso in cui singoli responsabili non possano essere individuati, non esistano più o siano insolventi (cfr. cap. 4.5);
- i provvedimenti di indagine, sorveglianza e risanamento, la necessità di tali provvedimenti nonché l'esistenza e l'ammontare dei costi effettivamente sostenuti o da sostenere in futuro.

<sup>29</sup> Sentenza TF del 30 ottobre 2010 (1C\_237/2010), consid. 2.4.2.

<sup>30</sup> Sentenza TF del 4 maggio 2016 (1C\_246/2015), consid. 2.4.

<sup>31</sup> Cfr. per tutto Isabelle Fellrath, Paramètres généraux de répartition des frais d'investigation, de surveillance et d'assainissement des sites pollués: état de la pratique et de la jurisprudence en droit suisse, in: URP 2018 283 segg., 294 [16]; Isabelle Romy, Commentaire Loi sur la protection de l'environnement, 2010, n. marg. 69 segg. ad art. 32d [17]; Lilian Christen, Kostenverteilung gemäss Art. 32d USG – ausgewählte Aspekte aus der Praxis, in URP 2011 593 segg., 598 segg.; Pierre Tschannen, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2a edizione 2000/2003, n. marg. 31 ad art. 32d [1].

---

Oltre a fornire informazioni orali, le parti coinvolte (come pure terzi non coinvolti nella procedura, come le autorità comunali) possono essere obbligate a rispondere per scritto a eventuali domande nonché a consegnare documenti (rapporti di indagine, giustificativi contabili, documenti rilevanti ai fini del diritto societario, contratti ecc.).<sup>32</sup>

Nell'organizzare la procedura, le autorità devono fare in modo di accordare a tutti i partecipanti il diritto di essere sentiti garantito dalla Costituzione, che comprende in particolare i seguenti aspetti:<sup>33</sup>

- il diritto delle parti interessate di esprimersi sui fatti prima che venga emanata una decisione e di partecipare alla raccolta di prove sostanziali tramite istanze probatorie o l'apporto di prove o perlomeno di esprimersi sul risultato delle prove. Tra queste persone interessate rientrano anche coloro che assumono costi scoperti;
- il dovere delle autorità di ascoltare effettivamente le osservazioni, di esaminarle seriamente e di tenerle in debita considerazione nel loro processo decisionale. La motivazione deve essere redatta in modo tale da consentire alla parte interessata di impugnare correttamente la decisione. La motivazione deve contenere le considerazioni essenziali che hanno orientato l'autorità e su cui si basa la sua decisione;
- non è necessario che l'autorità affronti in dettaglio tutti i punti di vista delle parti nella sua motivazione e confuti esplicitamente ogni singola osservazione.

Per accordare il diritto di essere sentiti, l'autorità può sottoporre ai partecipanti alla procedura una bozza della decisione in merito alla ripartizione delle spese, così da consentire loro di formulare un parere scritto. Sono tuttavia ipotizzabili anche altre forme (ad es. uno scambio di corrispondenza con la richiesta di ripartizione delle spese e i relativi pareri degli altri partecipanti alla procedura).

#### *Grado e onere della prova*

Poiché la contaminazione da rifiuti che ha richiesto la necessità di agire secondo le disposizioni sui siti contaminati si è generalmente verificata molto tempo prima, le procedure e i contributi operativi delle parti coinvolte spesso non sono documentati, così come è difficile ricostruire i fatti con assoluta certezza. Pertanto, nell'ambito della legislazione sui siti contaminati, il Tribunale federale ritiene sufficiente il **grado di prova della probabilità preponderante**.<sup>34</sup> Per l'autorità decisionale ciò significa che può presumere l'esattezza di un elemento di fatto se oggettivamente vi sono ragioni preponderanti a favore di tale elemento e se altre possibilità ipotizzabili non vengono ragionevolmente prese in considerazione in modo determinante.

Il grado di prova è correlato all'onere della prova. Se una circostanza di fatto asserita non può essere provata, il principio giuridico dell'articolo 8 del Codice civile svizzero (CC; RS 210), che si applica anche alla legislazione sui siti contaminati, prevede che sia la parte che avrebbe potuto trarre diritti da questo fatto ad assumersi le conseguenze.<sup>35</sup> Se, ad esempio, non è possibile dimostrare che determinate persone hanno contribuito all'inquinamento attraverso la loro condotta, ciò va a scapito del responsabile identificato, che in questo caso dovrà assumersi tutti i costi.

<sup>32</sup> Cfr. Hans Stutz, Verfahrensfragen bei der Kostenverteilung, in URP 2001 798 segg.; Lilian Christen, Kostenverteilung gemäss Art. 32d USG – ausgewählte Aspekte aus der Praxis, in URP 2011 593 segg.; Karin Scherrer, Handlungs- und Kostentragungspflichten bei der Altlastensanierung, Störer- versus Verursacherprinzip, 2005, pag. 273 segg. [3].

<sup>33</sup> Cfr. sentenza TF del 7 dicembre 2020 (1C\_117/2020), consid. 3.2.

<sup>34</sup> DTF 144 II 332, consid. 4.1.2.

<sup>35</sup> DTF 144 II 332, consid. 4.1.3.

---

Un esempio illustrativo dell'intera questione delle prove viene fornito dalla decisione del Tribunale federale del 20 settembre 2012, in cui si doveva stimare in un poligono di tiro la quota di inquinamento a carico del DDPS. In questo caso si trattava soprattutto di accertare se, sulla base dell'articolo 32d capoverso 4 LPAmb, l'ente pubblico dovesse assumere una parte delle spese poiché, con il passare del tempo, non era più possibile determinare con certezza chi avesse effettivamente causato l'inquinamento e in quale misura. Il Tribunale federale, tra le altre cose, ha stabilito quanto segue:<sup>36</sup>

*«A questo proposito, nella conclusione egli (il ricorrente) presume che, in caso di incertezza sulle esatte parti di responsabilità di più persone coinvolte, sia l'ente pubblico competente ad assumere le spese in questione secondo l'articolo 32d capoverso 3 LPAmb. Ma non è così: se si accogliesse il punto di vista del ricorrente, l'ente pubblico sarebbe quasi sempre tenuto ad assumersi le spese. Ad esempio, in una situazione in cui è chiaro che due responsabili (A e B) hanno causato il 100 per cento dell'inquinamento e che la rispettiva quota di A e B è compresa tra il 40 e il 60 per cento (ma non può essere identificata con maggiore precisione), entrambi dovrebbero assumersi solo il 40 per cento delle spese, mentre l'ente pubblico dovrebbe accollarsi il 20 per cento. Ciò sarebbe in contrasto con l'articolo 32d capoverso 3 LPAmb, secondo cui l'ente pubblico assume solo la parte delle spese dei responsabili che non possono essere individuati o che risultano insolventi. [...]*

*Accertare l'entità dell'utilizzo, determinante per stabilire la parte delle spese di cui all'articolo 32d capoversi 1 e 2 LPAmb, pone una questione di fatto. Poiché spesso non è possibile determinare con assoluta certezza la causalità concorrente di un inquinamento, specie a causa del trascorrere del tempo, è necessario fare riferimento alla probabilità preponderante (cfr. sentenza 1A.250/2005 del 14 dicembre 2006 consid. 5.3 con riferimenti, in: RDAF 2007 I pag. 307). Riguardo all'esempio fittizio summenzionato, ciò significa che le parti di spesa attribuite ad A e B variano tra il 40 e il 60 per cento a seconda della probabile causalità, dove la somma delle due parti è pari al 100 per cento».*

#### 4.1.4 Contenuto della decisione in merito alla ripartizione delle spese

Il contenuto di una decisione in merito alla ripartizione delle spese deve trattare i seguenti argomenti:

- designazione corretta delle **parti** coinvolte, inclusi i rapporti di rappresentanza;
- motivazione degli **obblighi di assunzione dei costi** dei responsabili coinvolti ed eventualmente dell'ente pubblico (cfr. cap. 4.3), comprese le loro **quote percentuali** (cfr. cap. 4.4);
- rappresentazione dei **costi** presi in considerazione nella procedura per i provvedimenti necessari di indagine, sorveglianza e risanamento e, se del caso, determinazione delle spese attribuibili a provvedimenti non necessari secondo le disposizioni sui siti contaminati e quindi non ripartibili (cfr. cap. 4.2);
- **pretese di compensazione** derivanti dalle prestazioni finanziarie precedenti tra l'ente pubblico e i responsabili, con le relative scadenze di pagamento;
- indicazione dei rimedi giuridici.

<sup>36</sup> Sentenza TF del 20 settembre 2012 (1C\_570/2011), consid. 2.3.

### Esempio di determinazione degli obblighi di pagamento

Situazione iniziale:

Il titolare Z ha prefinanziato spese di indagine per un importo pari a 100 000 franchi; in qualità di perturbatore per situazione, deve assumersi il 20 per cento dei costi; il 60 per cento dei costi viene addebitato al responsabile A, il 20 per cento al responsabile B, che però non esiste più; il Comune S e il Cantone T assumono i costi scoperti, ciascuno per metà.

Ciò comporta i seguenti obblighi di pagamento:

- il Cantone T versa a Z 80 000 franchi (i costi residui che Z deve sostenere sono di 20 000 franchi, pari a una quota del 20 %);
- A versa 60 000 franchi al Cantone T (pari a una quota del 60 %);
- il Comune S versa 10 000 franchi al Cantone T (pari a una quota del 10 %);
- ne consegue che i costi residui che il Cantone T deve sostenere sono di 10 000 franchi (pari a una quota del 10 %).

La decisione deve essere notificata a tutte le parti tenute ad assumersi i costi, ma anche alle parti esentate dall'obbligo di pagamento dei costi.

Una lista di controllo che illustra gli elementi più importanti di una decisione in merito alla ripartizione delle spese è riportata nell'allegato 1 del presente aiuto all'esecuzione.

#### 4.1.5 Impugnazione di decisioni in merito alla ripartizione delle spese

Per quanto riguarda le **possibilità di impugnare** le decisioni di ripartizione delle spese davanti al **Tribunale federale**, occorre tenere conto di quanto segue: il Tribunale federale ha qualificato una decisione che prevedeva soltanto una ripartizione percentuale dei costi di risanamento come decisione incidentale ai sensi dell'articolo 92 e seguenti LTF.<sup>37</sup> L'impugnazione di tali decisioni davanti al Tribunale federale è quindi possibile solo in presenza di un pregiudizio irreparabile (art. 93 cpv. 1 lett. a LTF). Il Tribunale federale ha qualificato come decisione finale ai sensi dell'articolo 90 LTF una decisione sulla ripartizione delle spese riguardante spese di indagine stabilite in via definitiva, rinviando la ripartizione delle spese di un eventuale risanamento a una procedura separata.<sup>38</sup>

#### 4.1.6 Alternative alla decisione in merito alla ripartizione delle spese

Per risolvere definitivamente una ripartizione delle spese contestata, la decisione in merito alla ripartizione delle spese non è l'unica via. In linea di principio è ipotizzabile disciplinare la ripartizione delle spese tra i responsabili coinvolti anche attraverso un accordo (di solito in forma scritta a titolo di prova) che conclude le corrispondenti trattative tra le parti coinvolte (di solito coordinate dall'autorità cantonale specializzata).<sup>39</sup> Ciò presuppone tuttavia che le parti coinvolte possano trovare un accordo sui costi computabili e le rispettive quote di responsabilità, il che nella pratica avviene raramente. Se è possibile disciplinare la ripartizione delle spese nell'ambito di un accordo e ciò comporta costi scoperti per i quali bisogna fare richiesta di indennità OTaRSi, occorre in ogni caso tenere conto dei requisiti di cui al capitolo 4.5 del presente aiuto all'esecuzione.

<sup>37</sup> Sentenza TF del 21 aprile 2015 (1C\_397/2013), consid. 1.2; sentenza TF del 29 luglio 2019 (1C\_17/2019), consid. 1.2.

<sup>38</sup> Sentenza TF del 7 settembre 2017 (1C\_170/2017), consid. 1.

<sup>39</sup> Cfr. Lilian Christen, *Kostenverteilung gemäss Art. 32d USG – ausgewählte Aspekte aus der Praxis*, in URP 2011 593 segg., 605 seg.; Hans Stutz, *Verfahrensfragen bei der Kostenverteilung*, in URP 2001 798 segg., 825 seg.

## 4.2 Oggetto della ripartizione delle spese

L'articolo 32*d* capoverso 1 LPAmb stabilisce che (solo) le spese dei provvedimenti necessari per esaminare, sorvegliare e risanare siti inquinati possono essere oggetto di una procedura di ripartizione delle spese.

Nell'ambito della ripartizione delle spese, da un lato occorre quindi verificare se i costi siano stati sostenuti in relazione all'attuazione di provvedimenti di esame, sorveglianza o risanamento e se tali provvedimenti fossero **necessari secondo le disposizioni sui siti contaminati**. È il caso di provvedimenti ordinati dall'autorità competente (in conformità al principio di proporzionalità<sup>40</sup>) o anche di provvedimenti che sono stati attuati volontariamente dalle persone interessate, ma che tuttavia erano necessari e proporzionati ai sensi delle disposizioni dell'OSiti e degli aiuti all'esecuzione in vigore,<sup>41</sup> e che non eccedono l'obiettivo corrispondente dei provvedimenti. (Questo presupposto verrebbe a mancare, ad esempio, nel caso in cui si eseguisse un'indagine dettagliata secondo l'articolo 14 OSiti, nonostante dall'indagine preliminare risulti che il sito non debba essere risanato, oppure se nel corso di un'indagine preliminare si effettuassero più perforazioni di quelle necessarie per valutare la necessità di risanamento). I provvedimenti di esame e sorveglianza del sito inquinato sono necessari e possono essere imposti ai responsabili dell'inquinamento conformemente all'articolo 32*d* capoverso 1 LPAmb anche qualora non vi sia necessità di risanamento secondo l'articolo 8 e seguenti OSiti.<sup>42</sup>

D'altra parte, tali costi devono essere distinti da quelli derivati da provvedimenti fondati anch'essi sull'inquinamento da rifiuti del sito, ma che non sono considerati provvedimenti ai sensi dell'articolo 32*c* LPAmb o dell'articolo 7 e seguenti OSiti. Simili provvedimenti possono essere adottati, ad esempio, in relazione a progetti di costruzione, alla relativa prospezione del sottosuolo, per stimare i costi di smaltimento o per garantire una gestione dei rifiuti edili in conformità con le disposizioni dell'articolo 31*c* capoverso 1 LPAmb e degli articoli 16–20 dell'ordinanza sulla prevenzione e lo smaltimento dei rifiuti (OPSR). **I costi per questi provvedimenti legati alla costruzione o imposti dalla legislazione sui rifiuti** non possono essere trasferiti ai responsabili coinvolti mediante la ripartizione delle spese.<sup>43</sup> In base al diritto pubblico, secondo l'articolo 32 capoverso 1 LPAmb, è il detentore dei rifiuti a doverli assumere.

Esempi di provvedimenti conformi alla legislazione sui rifiuti sono lo smaltimento di materiale di scavo inquinato derivato da progetti di costruzione realizzati su siti inquinati che non devono essere risanati o decontaminati, o anche un'indagine tecnica del sottosuolo che serve solo a chiarire la riduzione del valore di un sito a seguito dell'inquinamento nell'ambito di una transazione fondiaria.

Nella pratica spesso è difficile designare i provvedimenti necessari secondo le disposizioni sui siti contaminati da provvedimenti legati alla costruzione o alla legislazione sui rifiuti, con conseguenti frequenti discussioni, soprattutto quando l'attuazione di provvedimenti di risanamento conformi alle disposizioni sui siti contaminati coincide con l'esecuzione di un progetto di costruzione.<sup>44</sup> In questi casi si fa spesso riferimento all'articolo 3 OSiti,

40 Sentenza TF del 14 dicembre 2006 (1A\_250/2005), consid.6.1; sentenza TF del 17 marzo 2002 (1A\_248/2002), consid. 2.2; DTF 142 II 232, consid. 5.3.

41 Tra i quali si citano ad es.: Valutazione delle varianti di risanamento (UFAM 2014) [5]; Sorveglianza dei siti inquinati (UFAM 2015) [6]; Risanamento in situ (UFAM 2016) [7]; Progetti di costruzione e siti inquinati (UFAM 2016) [8]; Necessità di risanamento nonché obiettivi e urgenza di un risanamento (UFAM 2018) [9]; Gestione dei siti inquinati da idrocarburi clorurati (UFAM 2018) [10]; Belastete Standorte und Oberflächengewässer (UFAM 2020) [11] (in tedesco e francese).

42 Sentenza TF del 21 febbraio 2018 (1C\_282/2016), consid. 3.1; Griffel/Rausch, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Ergänzungsband zur 2. Aufl., 2011, n. marg. 3 ad art. 32*d* [4], cfr. anche Isabelle Romy, Commentaire Loi sur la protection de l'environnement, 2010, n. marg. 6 segg. ad art. 32*d* [17].

43 Sentenza TF del 21 febbraio 2018 (1C\_282/2016), consid. 2.3.

44 Cfr. anche lo schema nell'allegato 3 dell'aiuto all'esecuzione «Progetti di costruzione e siti inquinati» (UFAM 2016) [8].

---

secondo cui i siti inquinati possono essere modificati attraverso la costruzione o la trasformazione di edifici e di impianti soltanto se non devono essere risanati e, in seguito al progetto, non si rende necessario un risanamento; oppure se il loro futuro risanamento non diventa sostanzialmente più difficile in seguito al progetto o, nella misura in cui tali siti sono modificati dal progetto, vengono contemporaneamente risanati.<sup>45</sup>

Il Tribunale federale ha già più volte stabilito che i costi dei provvedimenti che si rendono necessari in seguito all'applicazione dell'**articolo 3 OSiti** non possono essere inclusi nella ripartizione delle spese di cui all'articolo 32d LPAmb.<sup>46</sup> Tali costi insorgono, ad esempio, nel caso del progetto di costruzione di un sito di deposito che, senza progetto, non deve essere risanato, ma in cui tale progetto fa sì che ora l'aria interstiziale inquinata arrivi in zone in cui le persone possono trattenerci regolarmente. Al fine di prevenire la necessità di risanamento di cui all'articolo 11 OSiti, occorre adottare misure precauzionali secondo l'articolo 3 OSiti.

L'aiuto all'esecuzione «Indennità per l'indagine, la sorveglianza e il risanamento di siti inquinati» riporta varie tipologie di costi qualificati come **non computabili** nella procedura di indennizzazione OTaRSi.<sup>47</sup> Poiché gli articoli 12 e 13 OTaRSi, i quali definiscono i costi computabili per le relative indennità, si basano sullo stesso orientamento dell'articolo 32d capoverso 1 LPAmb, il quale comprende nella ripartizione solo le spese dei provvedimenti «necessari», si può presumere che i costi non computabili nella procedura OTaRSi non possano essere presi in considerazione neanche nella ripartizione delle spese di cui all'articolo 32d LPAmb. Questi includono, in particolare, costi per l'acquisizione di terreni, la riduzione del valore dei fondi, l'acquisto di capitale, gli accertamenti legali, le assicurazioni, costi di demolizione di costruzioni non interrate non rilevanti per i siti contaminati (costruzioni che non devono essere demolite a causa del risanamento), spese amministrative (costi amministrativi del proprietario del fondo), spese di trasloco, mancati introiti da affitti e da perdite di raccolto.<sup>48</sup>

Secondo la prassi costante di alcuni Cantoni, rientrano tra i costi computabili anche gli emolumenti per l'emanazione di prescrizioni conformi alle disposizioni sui siti contaminati da parte delle autorità competenti, ad esempio per attribuire un obbligo di prestazione reale, per ordinare provvedimenti di indagine o di sorveglianza o per la tassa edilizia per lavori di risanamento.

### 4.3 Determinazione dei responsabili

L'articolo 32d capoverso 1 LPAmb stabilisce che è il responsabile dell'inquinamento a dover assumere le spese dei provvedimenti necessari. Il capoverso 2 prevede che, se sono coinvolte più persone, queste assumono le spese proporzionalmente alla loro parte di responsabilità. In primo luogo le spese sono a carico di chi, con la sua condotta, ha reso necessario il provvedimento.

La legislazione sui siti contaminati non fornisce una definizione di responsabile, mentre la giurisprudenza, per spiegare questo concetto, fa riferimento alla nozione di perturbatore del diritto di polizia. Tale nozione include sia il **perturbatore per comportamento**, che ha causato il danno o il pericolo direttamente o attraverso il comportamento di terzi posti sotto la sua responsabilità, sia il **perturbatore per situazione**, il quale,

45 Cfr. in proposito l'aiuto all'esecuzione «Progetti di costruzione e siti inquinati» (UFAM 2016) [8].

46 Sentenza TF del 2 marzo 2015 (1C\_414/2014), consid. 2.3.3; sentenza TF del 4 luglio 2016 (1C\_366/2015), consid. 3.2.

47 Aiuto all'esecuzione «Indennità per l'indagine, la sorveglianza e il risanamento di siti inquinati» (UFAM 2016) [12].

48 Non esiste ancora una giurisprudenza del Tribunale federale su questo argomento.

---

giuridicamente o di fatto, esercita un'autorità sulla cosa all'origine della situazione non conforme alle norme di polizia. Quale sia la causa di tale situazione è irrilevante, poiché l'unico elemento determinante è il fatto oggettivo che esiste un disturbo e che la cosa stessa ha costituito direttamente una fonte di pericolo o di danno. La responsabilità di polizia non presuppone alcuna colpa specifica o condotta illecita, né del perturbatore per comportamento né del perturbatore per situazione.<sup>49</sup> Occorre tuttavia tenere conto delle colpe nel determinare le parti dei singoli responsabili (cfr. cap. 4.4.1 ). Ma la causalità naturale non è sufficiente a motivare la qualifica di responsabile o un obbligo di assunzione dei costi. Il criterio di delimitazione è la cosiddetta teoria dell'immediatezza: solo chi ha causato direttamente un provvedimento è considerato perturbatore per comportamento o responsabile tenuto ad assumersi i costi, mentre le cause più remote, meramente indirette, sono irrilevanti per questo criterio.<sup>50</sup>

In linea di principio, quindi, è considerato responsabile ai sensi della legislazione sui siti contaminati:

- in qualità di **perturbatore per comportamento**, chi, attraverso la gestione di rifiuti (comprese le sostanze che, alla luce del diritto vigente, dovrebbero essere smaltite come rifiuti in modo ecocompatibile), causi direttamente l'inquinamento di un sito, dunque la formazione di un sito di deposito, aziendale o di incidente ai sensi dell'articolo 2 capoverso 1 lettere a-c OSiti (cfr. cap. 4.3.1 );
- in qualità di **perturbatore per situazione**, chi, come titolare di un sito inquinato, è proprietario di un fondo, titolare del diritto di superficie, affittuario o locatario (cfr. cap. 4.3.2 ).

#### 4.3.1 Perturbatore per comportamento come responsabile

In un **sito aziendale** ai sensi dell'articolo 2 capoverso 1 lettera b OSiti, sono considerati perturbatori per comportamento le persone fisiche o giuridiche che nei loro stabilimenti o impianti hanno utilizzato sostanze pericolose per l'ambiente, e che quindi, con il loro comportamento (ad es. stoccaggio intermedio, perdite da manipolazione, perdite in tubature o serbatoi ecc.), hanno contribuito all'inquinamento del sito con rifiuti.

Dalla giurisprudenza del Tribunale federale emerge chiaramente che un'azienda deve essere qualificata come perturbatore per comportamento anche se ha svolto le proprie attività nel rispetto della legge, se l'inquinamento non era oggettivamente prevedibile al momento di tali attività e queste risalgono a molto tempo prima.<sup>51</sup>

Su chi debba essere qualificato come perturbatore per comportamento nel caso di un **sito di deposito** ai sensi dell'articolo 2 capoverso 1 lettera a OSiti, una perizia redatta su incarico dell'ex Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio (UFAFP, dal 2006 confluito nell'UFAM), fornisce informazioni dettagliate.<sup>52</sup> Nella perizia si giunge alla conclusione che sia sempre il **gestore della discarica** a dover essere considerato responsabile.<sup>53</sup> Nel caso di un **produttore di rifiuti**, ciò può avvenire se i rifiuti prodotti presentano una pericolosità qualificata che potrebbe svilupparsi in un secondo momento durante la fase di deposito.<sup>54</sup> Anche **chi si occupa dello smaltimento rifiuti** può essere considerato perturbatore per comportamento, se non si limita a

49 Sentenza TF del 14 dicembre 2006 (1A\_250/2005), consid. 5.3.

50 Cfr. Corinna Caluori, Altlastenrecht – eine Rechtsprechungsübersicht, in: URP 2020 485 segg, 500 seg. [14] con riferimento anche a DTF 139 II 106, consid. 3; sentenza TF del 22 marzo 2021 (1C\_315/2020), consid. 2.1; sentenza TF del 25 aprile 2016 (1C\_418/2015), consid. 2.2.

51 Sentenza TF del 6 giugno 2016 (1C\_18/2016), consid. 3.2, 3.3 e 5.2.

52 Cfr. Pierre Tschannen / Martin Frick, Der Verursacherbegriff nach Artikel 32d USG, Gutachten zuhanden des Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL), 2002 [2].

53 A posteriori, spesso non è così facile identificare chi era il gestore della discarica. Esempio illustrativo in DTF 144 II 332, consid. 4.2.1.

54 A oggi non esiste ancora una giurisprudenza del Tribunale federale che stabilisca quando un produttore di rifiuti deve essere qualificato come responsabile ai sensi dell'art. 32d cpv. 1 LPAmb.

---

trasportare i rifiuti, ma li tratta anche, aumentando così la loro pericolosità. Il semplice **trasportatore di rifiuti** non è generalmente considerato perturbatore per comportamento, in quanto il suo contributo è solo una causa indiretta del pericolo o del disturbo legato al sito contaminato che si verifica successivamente e quindi non supera il limite di pericolo.<sup>55</sup> In questa sede va anche osservato che, secondo l'articolo 32e capoverso 3 lettera b numero 2 LPAmb, per il risanamento di discariche adibite prevalentemente a deposito di rifiuti urbani, è possibile richiedere indennità OTaRSi versate dalla Confederazione.

Ai fini della ripartizione delle spese secondo le disposizioni sui siti contaminati, i numerosi impianti di tiro presenti in Svizzera rappresentano un caso particolare. A tale proposito, finora il Tribunale federale ha stabilito unicamente che la Confederazione non è considerata responsabile di un sito inquinato per il tiro obbligatorio fuori del servizio e quindi non deve contribuire ai relativi costi di risanamento del poligono come perturbatore per comportamento per questo tipo di attività di tiro.<sup>56</sup> Nella prassi dei Cantoni, sono in primo luogo le società di tiro, le quali svolgono normalmente la funzione di gestori del poligono, a essere qualificate come perturbatori per comportamento.<sup>57</sup> Se un impianto di tiro è stato utilizzato anche da associazioni dell'esercito, di norma è il DDPS a essere giudicato responsabile della quota di inquinamento riconducibile a queste attività di tiro in servizio. Per l'inquinamento riconducibile al tiro obbligatorio fuori del servizio, anche i Comuni e i Cantoni possono essere dichiarati responsabili e tenuti ad assumersi i costi, fattispecie per la quale i Cantoni hanno elaborato diversi approcci.<sup>58</sup> In questo contesto va ricordato che per il risanamento degli impianti di tiro di cui all'articolo 32e capoverso 3 lettera c LPAmb, è possibile richiedere indennità OTaRSi versate dalla Confederazione.<sup>59</sup>

Anche enti pubblici quali Comuni o Cantoni possono essere eventualmente qualificati come perturbatori per comportamento. Da un lato ciò avviene, ad esempio, quando, in qualità di gestori di discariche, hanno causato l'inquinamento con la loro condotta.<sup>60</sup> o quando, come già detto, sono corresponsabili nel caso degli impianti di tiro. Ma nella pratica ci sono anche casi in cui gli enti pubblici devono assumere i costi perché, ad esempio, hanno violato i loro obblighi di manutenzione correlati alla canalizzazione pubblica.<sup>61</sup> La corresponsabilità dell'ente pubblico dovuta a un'omissione presuppone tuttavia che si sarebbe potuto prevenire l'inquinamento, se si fosse agito in modo appropriato.<sup>62</sup>

Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, un proprietario che mette a disposizione il proprio fondo per l'esercizio di una discarica non deve essere considerato solo come perturbatore per situazione (cfr. cap. 4.3.2), ma eventualmente anche come perturbatore per comportamento. Ciò avviene, ad esempio, se partecipa agli utili della discarica e ha rappresentanti nell'organo amministrativo del gestore della discarica,<sup>63</sup> o se mette a

<sup>55</sup> Per la ripartizione delle quote di responsabilità tra queste parti coinvolte, cfr. cap. 4.4.1 .

<sup>56</sup> DTF 131 II 743; sentenza TF del 23 marzo 2016 (1C\_223/2015); cfr. anche Corinna Caluori, Altlastenrecht – eine Rechtsprechungsübersicht, in: URP 2020 485 segg., 504 [14].

<sup>57</sup> Sulla solvibilità delle società di tiro, cfr. cap. 4.4.2.

<sup>58</sup> Ad esempio, secondo la prassi del Cantone di Zurigo, questa parte delle spese viene suddivisa a metà tra il Cantone e il Comune, mentre nel Cantone di Turgovia il 65 % è a carico dei Comuni e il restante 35 % delle società di tiro. Nel Cantone di Lucerna le parti di spesa corrispondenti sono interamente a carico dei Comuni.

<sup>59</sup> Indennità per gli impianti di tiro secondo l'OTaRSi, 4a edizione aggiornata (UFAM 2020) [13].

<sup>60</sup> Sentenza TF del 24 febbraio 2016 (1C\_524/2014 e 1C\_526/2014), consid. 5.

<sup>61</sup> Sentenza TF del 21 febbraio 2018 (1C\_282/2016), consid. 3.3.4.

<sup>62</sup> Sentenza TF del 27 settembre 1999 (1A\_366/1999), consid. 2.d; cfr. anche per tutto Isabelle Fellrath, Paramètres généraux de répartition des frais d'investigation, de surveillance et d'assainissement des sites pollués: état de la pratique et de la jurisprudence en droit suisse, in: URP 2018 283 segg., 294 seg. [16].

<sup>63</sup> DTF 139 II 106, consid. 5.4.

---

disposizione il suo fondo in modo consapevole e dietro compenso per un'utilizzazione quale scarica potenzialmente pericolosa per l'ambiente (ad es. per il deposito di sostanze chimiche).<sup>64</sup>

È importante sottolineare che l'affermazione della qualifica di responsabile non implica ancora nulla riguardo alla portata della responsabilità dei costi, poiché qualificare una persona come responsabile equivale soltanto a dire che questa è potenzialmente tenuta ad assumersi i costi. In quale misura la persona interessata sia effettivamente tenuta ad assumersi i costi viene stabilito in una fase successiva con la determinazione delle cosiddette parti di responsabilità (cfr. cap. 4.4).

#### 4.3.2 Perturbatore per situazione come responsabile

Secondo l'articolo 32d capoverso 2 LPAmb, anche il detentore di un sito (il cosiddetto perturbatore per situazione) può essere qualificato come responsabile e quindi potenzialmente tenuto ad assumersi i costi. In tal modo si concretizza il principio giuridico generale secondo cui il proprietario che usa il suo bene e ne trae benefici, in linea di principio deve anche rispondere degli oneri che ciò comporta.<sup>65</sup>

Come già menzionato, è considerato titolare o perturbatore per situazione chi (al momento della ripartizione delle spese<sup>66</sup>), giuridicamente o di fatto, esercita un'autorità sul fondo inquinato. A differenza del perturbatore per comportamento, è essenziale che la qualifica di perturbatore per situazione sia sempre collegata a una relazione giuridica con il fondo inquinato, rapporto che in ogni caso sussiste per il proprietario. Poiché anche i titolari di diritti di superficie, gli affittuari, i locatari, gli amministratori e gli incaricati hanno un rapporto giuridico di questo tipo, secondo la dottrina sono ugualmente potenziali perturbatori per situazione. A quanto risulta, tuttavia, nella pratica sono quasi esclusivamente i proprietari a essere tenuti ad assumersi i costi in quanto perturbatori per situazione.<sup>67</sup>

Il titolare e perturbatore per situazione può tuttavia essere esentato dall'obbligo di assunzione dei costi se non poteva essere a conoscenza dell'inquinamento nemmeno applicando la diligenza necessaria. Di solito ciò presuppone che al momento dell'acquisizione del fondo egli non fosse a conoscenza, o non avrebbe dovuto esserlo, di elementi che lasciassero intendere una possibilità di inquinamento secondo le prassi commerciali in uso. Simili elementi possono emergere, ad esempio, dal piano di utilizzazione, dal registro fondiario o dal catasto dei siti inquinati, ma anche sulla base dell'utilizzo effettivo del fondo da parte di predecessori legali o di altre circostanze del singolo caso.<sup>68</sup> In questo contesto, quando si acquisiscono aree industriali in cui per lungo tempo sono state svolte attività rilevanti sul piano dell'inquinamento, il dovere di diligenza richiesto è maggiore. In assenza di tali elementi, il titolare viene designato come «perturbatore per situazione ignaro» e può essere completamente esentato dall'obbligo di assunzione dei costi, secondo l'articolo 32d capoverso 2 LPAmb. Per gli effetti di tale esenzione sulle parti di spesa degli altri responsabili confronta il capitolo 4.4.1.

64 Sentenza TF del 25 aprile 2016 (1C\_418/2015), consid. 3.4.

65 Sentenza TF del 27 agosto 2004 (1A.178/2003), consid. 5.1.

66 Sono ipotizzabili casi in cui la parte di spesa imputabile al titolare venga addebitata alla persona che al momento dell'attuazione dei provvedimenti deteneva il potere di fatto sul fondo. Di solito questo accade quando, tra l'esecuzione dei provvedimenti e la ripartizione delle spese, il fondo passa di mano e il precedente titolare ha prefinanziato i provvedimenti.

67 Questo approccio è stato confermato dal Tribunale federale nella sentenza del 22 marzo 2021 (1C\_315/2020), consid. 10.2.

68 DTF 142 II 232, consid. 4.3; cfr. anche Isabelle Fellrath, Paramètres généraux de répartition des frais d'investigation, de surveillance et d'assainissement des sites pollués: état de la pratique et de la jurisprudence en droit suisse, in: URP 2018 283 segg., 300 [16].

---

Vanno valutati diversamente i casi in cui l'inquinamento è stato causato o è aumentato dopo l'acquisizione e il titolare del sito ne era a conoscenza o avrebbe dovuto esserlo, con la possibilità quindi di prevenire il subentro del pericolo o del danno sul suo fondo (ad es. in caso di locazione di un sito per l'esercizio di un'attività di lavanderia chimica o per una stazione di servizio). In questi casi non si può invocare il privilegio del cosiddetto «perturbatore per situazione ignaro», esentandosi così dall'assunzione dei costi.

Nella pratica succede relativamente spesso che un sito si estenda su più fondi. In questi casi tutti i proprietari dei fondi interessati, che non possono esentarsi, devono essere considerati come perturbatori per situazione e partecipare alla procedura di ripartizione delle spese. Le quote individuali di spesa devono essere decise in una fase separata (cfr. cap. 4.4 ).

Al pari dei privati, anche Confederazione, Cantone e Comuni possono essere tenuti ad assumersi i costi come perturbatori per situazione, ad esempio in quanto proprietari di un sito inquinato o se esercitano la sovranità sul suolo pubblico (ad es. le acque).

#### **4.3.3 Successione nei diritti**

Sostanzialmente, l'origine dei siti inquinati risale sempre ad attività svolte molto tempo prima. Nel periodo che intercorre tra l'origine dell'inquinamento e la ripartizione delle spese, i rapporti di proprietà dei fondi o delle società possono avere subito modifiche, ad esempio per motivi di successione o di vendita, oppure è possibile che vi siano state delle modifiche a livello di diritto societario, come assunzioni di azienda, scissioni o fusioni. In questi casi la domanda ricorrente è se la qualifica di responsabile o l'obbligo (latente) di assunzione dei costi siano stati trasferiti dalle persone fisiche o giuridiche che agivano al momento dell'origine dell'inquinamento ai soggetti giuridici che esistono al momento della ripartizione delle spese.

Per rispondere alla domanda se gli aventi diritto debbano assumere l'obbligo di assunzione dei costi di un responsabile in base al diritto pubblico, è necessario distinguere tra gli obblighi di un perturbatore per situazione e quelli di un perturbatore per comportamento.

##### *Perturbatore per situazione*

In caso di cambiamento di proprietà, l'obbligo latente di assunzione dei costi del titolare del sito in quanto perturbatore per situazione viene trasferito senz'altro al nuovo proprietario. Non si tratta però di un caso di successione nei diritti, ma piuttosto di un obbligo latente di assunzione dei costi collegato al rapporto giuridico rispetto al sito inquinato, che quindi ha origine con il nuovo proprietario o titolare. Il titolo di acquisto, successione a titolo universale (in particolare eredità) o successione a titolo particolare (in particolare compravendita), non ha alcun ruolo in questo caso, dal momento che i nuovi proprietari diventano i perturbatori per situazione originari.<sup>69</sup> Ciò significa che sono sempre i perturbatori per situazione del momento a dover essere coinvolti nella procedura di ripartizione delle spese, escludendo gli ex titolari del sito come responsabili ai sensi dell'articolo 32d LPAmb (a meno che non debbano essere qualificati come perturbatori per comportamento).<sup>70</sup>

<sup>69</sup> Sentenza TF del 2 giugno 2016 (1C\_515/2015), consid. 3.6.

<sup>70</sup> Per il caso particolare in cui un ex titolare richieda una ripartizione delle spese, cfr. cap. 4.1.1 .

### *Perturbatore per comportamento*

Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, l'obbligo di assunzione dei costi del perturbatore per comportamento viene sempre trasferito al suo avente diritto nel caso di una cosiddetta successione a titolo universale, ossia quando tutti gli attivi e passivi (rilevanti per l'origine del sito inquinato) passano dal venditore all'acquirente. Una successione nei diritti di questo tipo si ha nei casi di seguito riportati.

- **Fusioni:** in caso di fusione, tutti gli attivi e passivi della società che cessa di esistere vengono trasferiti alla società assuntrice mediante successione a titolo universale. Anche le passività non incluse nel bilancio su cui si basa la fusione vengono trasferite alla società assuntrice. In questi casi, la responsabilità di una contaminazione all'origine di un sito contaminato, avvenuta o che perdura, è sempre a carico della società assuntrice anche se il debito di risanamento non sussisteva ancora al momento della fusione e mancava la base legale di tale responsabilità.<sup>71</sup>
- **Rilevamenti di azienda:** se un'azienda con tutti gli attivi e i passivi è stata trasferita da un soggetto giuridico a un altro in applicazione dell'articolo 181 vCO, anche la sua qualifica di perturbatore per comportamento viene trasferita all'acquirente, qualora al momento del rilevamento dell'azienda o del patrimonio sussisteva una base legale per la responsabilità. Una base legale per obbligare il responsabile dell'inquinamento delle acque sotterranee all'assunzione dei costi non sussiste solo dall'entrata in vigore dell'articolo 32d LPAmb, ma esisteva già con l'articolo 12 della legge federale del 16 marzo 1955 sulla protezione delle acque dall'inquinamento (entrata in vigore il 1° gennaio 1957). Per quanto riguarda il suolo come bene da proteggere, la base legale (federale) sussiste solo con la legge sulla protezione dell'ambiente (LPAmb) del 7 ottobre 1983 (entrata in vigore il 1° gennaio 1985).<sup>72</sup> Tale rilevamento di azienda è in linea di principio indipendente dalla forma giuridica del suo titolare e può essere applicata in particolare nel trasferimento di società individuali o di società in nome collettivo.

Se un'acquisizione di azienda con trasferimento di tutti gli attivi e passivi abbia avuto luogo deve essere oggetto di verifica sulla base delle iscrizioni nel registro di commercio o di altri documenti rilevanti ai sensi del diritto societario (oltre che delle informazioni fornite dai partecipanti alla procedura). Anche in questo caso è irrilevante se la passività corrispondente al sito contaminato sia registrata o meno nel bilancio alla base del rilevamento dell'azienda. L'articolo 181 vCO può essere applicato anche nel caso in cui vengano trasferite singole parti dell'azienda, ovvero non tutti i suoi attivi e passivi. Il fattore decisivo è se la parte di azienda rilevata è un'«unità autonoma dell'azienda precedente».<sup>73</sup> Nel caso delle società di persone, bisogna tenere conto del fatto che, in caso di rilevamento di azienda a seguito di un decesso, il diritto societario contempla fattispecie di diritto successorio o l'acquisizione di azienda è accompagnata da una successione. In linea di principio, tuttavia, dovrebbe essere possibile continuare ad applicare i presupposti del Tribunale federale per una successione nei diritti mediante rilevamento di azienda.

- **Eredità:** l'obbligo di sostenere i costi del perturbatore per comportamento passa ai suoi eredi se, al momento della successione, sussisteva una base legale per l'obbligo di risanamento e di assunzione dei costi e se gli eredi hanno avuto la possibilità di rinunciare all'eredità o di accettarla con il beneficio di inventario. Quest'ultimo

71 Sentenza TF del 6 giugno 2016 (1C\_18/2016), consid. 4.2; Isabelle Romy / Jean-Baptiste Zufferey, Die finanzielle Verantwortlichkeit von Gesellschaften innerhalb von Wirtschaftsgruppen für die Sanierungskosten von Altlasten, 2008, pag. 23; per le fusioni avvenute prima dell'entrata in vigore della legge sulla fusione (LFus) nel 2004, il trasferimento di attività e passività si basa sull'art. 748 della vecchia versione del Codice delle obbligazioni (vCO), successivamente sull'art. 22 LFus.

72 Sentenza TF del 6 giugno 2016 (1C\_18/2016), consid. 4.4 e 4.5; sentenza TF del 7 settembre 2017 (1C\_170/2017), consid. 5.

73 Sentenza TF del 29 ottobre 2008 (4A\_256/2008), consid. 4.1.

---

caso richiede la prevedibilità di un obbligo di risanamento al momento della successione, la cui esistenza deve sempre essere valutata in relazione al singolo caso specifico.<sup>74</sup>

Altre operazioni di diritto societario, quali il cambio di denominazione, il trasferimento della sede legale o il trasferimento di azioni, non hanno alcuna influenza sulla qualifica di perturbatore per comportamento o sull'obbligo di assunzione dei costi, poiché il patrimonio del soggetto giuridico corrispondente non viene modificato di conseguenza.

## 4.4 Determinazione delle parti di responsabilità

Una volta stabilito quali persone fisiche o giuridiche debbano essere coinvolte in una procedura di ripartizione delle spese come perturbatori per situazione o comportamento, nella fase successiva si tratta di determinare la parte di responsabilità concretamente imputabile a ciascuno, in base alla quale si deve partecipare ai costi.

A tal fine si definiscono le rispettive quote secondo il grado di responsabilità dei singoli (cfr. cap. 4.4.1). Nell'ambito delle considerazioni di equità, occorre tenere conto anche di criteri economici quali l'esigibilità e gli interessi (cfr. cap. 4.4.2).

### 4.4.1 Determinare le parti di responsabilità

Principi di calcolo delle parti:

Il fattore decisivo per determinare la partecipazione ai costi dei vari responsabili è anzitutto la **quota di causalità** e di responsabilità per l'inquinamento del sito (art. 32d cpv. 2 prima frase LPAmb). Ciò significa che in primo luogo le spese sono a carico di chi, con il suo comportamento, ha reso necessario il provvedimento (art. 32d cpv. 2 seconda frase LPAmb).

In linea di principio, la responsabilità da imputare al perturbatore per comportamento deve essere maggiore rispetto a quella del perturbatore per situazione; lo stesso vale per la responsabilità da imputare a chi ha agito con colpa rispetto a chi ha agito senza colpa. Di conseguenza la persona tenuta ad assumersi i costi è anzitutto il perturbatore per comportamento che ha agito con colpa, mentre il perturbatore per situazione senza colpa partecipa ai costi solo in ultima istanza. Nel determinare le parti di responsabilità, si deve tenere conto non solo del tipo di causalità, ma anche della sua gravità. Chi è responsabile della causa principale che ha reso necessari i provvedimenti, assume la parte principale dei costi. Se a un responsabile viene imputata solo una causa parziale tra le altre, la parte di spesa si riduce in misura proporzionale. In presenza di più responsabili, le spese devono essere ripartite tra i soggetti coinvolti tenendo conto di tutte le circostanze oggettive e soggettive dell'origine dell'inquinamento, applicando per analogia i principi di ripartizione delle spese nel rapporto interno tra più parti responsabili (art. 51 CO).<sup>75</sup> Di conseguenza, in questi casi le autorità hanno un notevole potere d'apprezzamento, da esercitare entro determinati limiti.<sup>76</sup>

<sup>74</sup> DTF 142 II 232, consid. 6.2; 139 II 106, consid. 5.3.2.; per quanto riguarda la base legale dell'obbligo di assunzione dei costi, vale quanto detto per l'assunzione di azienda; se l'eredità viene accettata con beneficio di inventario e questo non contiene alcun riferimento a obblighi correlati a siti contaminati, di norma la prevedibilità non è data.

<sup>75</sup> Sentenza TF del 14 dicembre 2006 (IA\_250/2005), consid. 6.1; DTF 142 II 232, consid. 5.3; DTF 131 II 743, consid. 3.1; cfr. anche Isabelle Fellrath, Paramètres généraux de répartition des frais d'investigation, de surveillance et d'assainissement des sites pollués: état de la pratique et de la jurisprudence en droit suisse, in: URP 2018 283 segg., 293 [16].

<sup>76</sup> Pierre Tschannen, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2a edizione 2000/2003, n. marg. 21 segg. ad art. 32d [1]; sentenza TF del 25 aprile 2016 (1C\_418/2015), consid. 5.3; cfr. anche Isabelle Romy, Commentaire Loi sur la protection de l'environnement, 2010, n. marg. 15 segg. ad art. 32d [17].

---

Come menzionato più sopra, la parte di responsabilità di un perturbatore per comportamento non può essere ridotta sulla base del fatto che si è attenuto allo stato dell'arte o che la sua attività è stata approvata dalle autorità.<sup>77</sup> D'altro canto, al perturbatore per comportamento che ha agito illecitamente è necessario imporre una zarte di responsabilità maggiore rispetto a chi non è accusato di aver violato l'ordinamento giuridico.<sup>78</sup>

#### *Parte di responsabilità dei perturbatori per comportamento*

In genere ai perturbatori per comportamento viene addebitato mediamente il 70–90 per cento dei costi, fino ad arrivare al 100 per cento in alcuni casi.<sup>79</sup>

#### *Parte di responsabilità dei perturbatori per situazione*

Se i perturbatori per situazione coinvolti non possono essere interamente esentati dall'assunzione dei costi (cfr. cap. 4.3.2 ), in genere sono chiamati a sostenere mediamente dal 10 al 30 per cento di tali costi; a seconda dei casi, la loro quota può anche essere compresa tra 0 e 10 per cento.

Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, una partecipazione alle spese del 10–30 per cento non è attribuita automaticamente dalla posizione di proprietà al momento della decisione in merito alla ripartizione delle spese, bensì è considerata giustificata soltanto in presenza di altre circostanze, ad esempio se la persona interessata era già responsabile del sito al momento dell'inquinamento e avrebbe potuto prevenirlo, o se grazie all'inquinamento e/o al risanamento ha ottenuto, oppure otterrà, un vantaggio economico (sostanziale).<sup>80</sup>

Il vantaggio economico derivante dal risanamento sussiste in particolare qualora tale risanamento comporti nuove possibilità di utilizzazione economicamente lucrative o una migliore commerciabilità del fondo. I vantaggi si riflettono normalmente in un aumento del valore di mercato del fondo.<sup>81</sup> Questo vantaggio diventa ancora più elevato se il fondo è stato acquistato a un prezzo basso a causa dell'inquinamento.<sup>82</sup> Anche i provvedimenti di indagine e/o sorveglianza possono aiutare il perturbatore per situazione a ottenere un vantaggio economico. Pertanto, chiarire la situazione di un fondo alla luce delle disposizioni sui siti contaminati può migliorarne la commerciabilità, assicurare ai proprietari una migliore posizione negoziale al momento della vendita del fondo, nonché fornire basi importanti per l'utilizzazione di tale fondo e la pianificazione di lavori di costruzione.

Se al momento di ripartire le spese il titolare del sito ha acquistato il fondo in questione solo dopo l'origine dell'inquinamento e non ha conseguito alcun vantaggio economico (o solo un vantaggio non sostanziale) dall'inquinamento o dal risanamento, secondo la prassi del Tribunale federale la sua quota deve essere fissata notevolmente al di sotto del 10 per cento.<sup>83</sup>

77 Sentenza TF del 6 giugno 2016 (1C\_18/2016), consid. 3.2.2.

78 Sentenza TF del 14 dicembre 2006 (1A\_250/2005), consid. 5.3.

79 Sentenza TF del 6 giugno 2016 (1C\_18/2016), consid. 7.2.

80 DTF 139 II 106, consid. 5.6. In questa decisione il Tribunale federale cita anche il caso in cui un perturbatore per situazione risponde della parte di responsabilità del suo predecessore legale; non si tratta, però, di un caso di applicazione della responsabilità del perturbatore per situazione poiché, come menzionato più sopra, la successione nei diritti può essere applicata solo alla responsabilità del perturbatore per comportamento; la parte corrispondente è quindi imputabile alla persona interessata in quanto perturbatore per comportamento e non per situazione.

81 Sentenza TF del 2 giugno 2016 (1C\_515/2015), consid. 3.8.1; Pierre Tschannen, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2a edizione 2000/2003, n. marg. 30 ad art. 32d [1].

82 Sentenza TF del 19 maggio 2017 (1C\_427/2016), consid. 3.2.

83 Sentenza TF del 22 marzo 2021 (1C\_315/2020), consid. 11.4.

---

Se un perturbatore per situazione è al contempo anche un perturbatore per comportamento (cfr. cap. 4.3.1), la parte complessiva che deve assumersi è costituita dalle due quote di titolare e di perturbatore per comportamento, normalmente più elevata di quella che si avrebbe in presenza di una sola qualifica.

Poiché i siti inquinati si estendono spesso su più fondi, nella pratica accade di frequente che siano coinvolti diversi perturbatori per situazione, nel qual caso le rispettive quote (che possono anche essere differenziate<sup>84</sup>) devono essere ponderate in base alla parte di cui ciascuno è responsabile rispetto alla totalità dell'inquinamento. Ciò avviene generalmente adottando criteri quali la superficie inquinata, le cubature di scavo, il tenore delle sostanze inquinanti o i costi di smaltimento attribuibili alle diverse porzioni del sito inquinato.<sup>85</sup> Le quote differenziate imputabili ai perturbatori per situazione possono derivare anche da un diverso stato delle conoscenze al momento dell'acquisizione dei fondi.<sup>86</sup>

Su come si calcolino le parti di responsabilità quando un perturbatore per situazione può essere esentato sulla base dell'articolo 32d capoverso 2 frase 3 LPAmb, il Tribunale federale si è espresso come segue:<sup>87</sup>

*«Con la revisione dell'articolo 32d LPAmb, il legislatore si è espresso contro una responsabilità solidale di chi inquina e a favore di una responsabilità delle diverse persone coinvolte limitata alla rispettiva parte. In primo luogo le spese sono a carico di chi, con il suo comportamento, ha reso necessario il provvedimento, ciascuno limitatamente alla propria parte di responsabilità. Come spiega ADLER in modo convincente (loc. cit., pag. 202), la parte di responsabilità del mero titolare del sito non può essere determinata secondo criteri usuali (tipo di causalità, colpa, entità del contributo di causalità, intensità della causalità), poiché egli non ha contribuito in prima persona all'origine dell'inquinamento. Se può essere esentato ai sensi dell'articolo 32d capoverso 2 terza frase LPAmb, non contraddice il principio di causalità che prevede di ripartire le spese tra i perturbatori per comportamento».*

Ciò significa, dunque, che nei casi in cui il «perturbatore per situazione ignaro» può essere esentato dall'obbligo di assunzione dei costi, la quota parte dei perturbatori per situazione rimanenti aumenta di conseguenza, e che l'ente pubblico non deve assumere tale parte a titolo dei cosiddetti costi scoperti (cfr. cap. 4.5 ).

#### *Parti di responsabilità nei siti di deposito*

Casi di applicazione tipici in cui sono generalmente coinvolti più perturbatori per comportamento riguardano i siti di deposito, dove almeno il gestore della discarica, il produttore di rifiuti e il proprietario della discarica sono di norma implicati e possono essere considerati potenziali responsabili. Sulla ripartizione delle quote di responsabilità tra queste categorie di parti coinvolte, la perizia redatta per conto dell'UFAFP giunge tra l'altro alle seguenti conclusioni:<sup>88</sup>

*«La parte di responsabilità dei singoli attori può essere decisa solo **caso per caso**, non è possibile formulare quote generali né specifiche per ogni attore. Non è neanche possibile definire intervalli di oscillazione (nel senso: la quota del mero proprietario della discarica deve essere fissata tra lo 0 e il 20 %). [...]*

<sup>84</sup> Sentenza TF del 2 giugno 2016 (1C\_515/2015), consid. 3.8.

<sup>85</sup> Ciò implica anche che non è possibile addebitare alcuna parte di spesa al titolare di un sito sulla cui parcella non vengono eseguiti provvedimenti e che non beneficia nemmeno dei provvedimenti eseguiti sulle altre parcelle.

<sup>86</sup> Sentenza TF del 2 giugno 2016 (1C\_515/2015), consid. 3.8.2.

<sup>87</sup> DTF 144 II 332, consid. 5.2.

<sup>88</sup> Pierre Tschannen /Martin Frick, Der Verursacherbegriff nach Art. 32d USG, Gutachten zuhanden des BUWAL, 2002, pag. 20 seg. [2]; grassetto aggiunto dall'autore.

---

*Si può presumere che il **gestore della discarica** sia normalmente responsabile dell'origine del sito contaminato, in quanto, attraverso il deposito di rifiuti, ha contribuito in modo decisivo alla successiva necessità di risanamento. Di conseguenza gli deve essere addebitata una quota parte comparativamente elevata delle spese. [...]*

*Nella gran parte dei casi, la quota parte di spesa del **produttore di rifiuti** dovrebbe essere inferiore a quella del gestore della discarica. Questo vale in particolare per i casi in cui il produttore di rifiuti non era a conoscenza della pericolosità specifica dei suoi rifiuti e del conseguente rischio di smaltimento in discarica né poteva riconoscerlo. [...]*

*La parte di spesa di **chi si occupa dello smaltimento dei rifiuti** dipende in larga misura dal tipo di servizi offerti. Se la sua attività si limita al trasporto e al trattamento dei rifiuti, la sua quota parte di spesa dovrebbe essere piuttosto bassa rispetto a quella del gestore della discarica. [...]*

*La quota parte di spesa del mero **proprietario della discarica** normalmente sarà bassa, in quanto il suo contributo causale è di natura secondaria rispetto a quello del gestore della discarica e del produttore di rifiuti. Lo stesso vale per il **trasportatore di rifiuti**: anche il suo contributo causale sembra essere piuttosto ridotto. Ciò significa che la sua quota parte di spesa deve essere conseguentemente bassa, sempre che la sua qualifica di responsabile possa essere affermata nel singolo caso».*

Su questo insieme di questioni, finora è stata emessa una sola sentenza da parte del Tribunale federale. Nel caso Crissier, basandosi su circostanze specifiche, il Tribunale federale ha imposto una partecipazione alle spese di due terzi al Comune in quanto gestore della discarica.<sup>89</sup>

#### *Accuratezza delle parti di responsabilità*

Nella pratica, le parti di responsabilità corrispondenti vengono solitamente arrotondate al 5 o al 10 per cento. A fronte del potere d'apprezzamento delle autorità, tale arrotondamento sembra essere senz'altro giustificato e di solito si rende anche necessario, in quanto le quote non possono essere calcolate con precisione matematica. Il Tribunale federale ha anche esplicitamente legittimato determinate categorizzazioni nel fissare le parti di responsabilità.<sup>90</sup> Nella pratica, le eccezioni a questo arrotondamento si verificano con le parti di più perturbatori per situazione che vengono ripartite sulla base di criteri supplementari, determinando così parti di responsabilità precise alla virgola. Esempi di questo tipo sono la ripartizione secondo le porzioni di superficie interessate o l'imposizione della quota di perturbatore per comportamento a più parti coinvolte in base agli anni di esercizio o alle quantità di rifiuti depositati.

#### **4.4.2 Considerazione di criteri economici**

Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, nel calcolare le quote parti di spesa, occorre tenere conto anche di aspetti di equità, come l'interesse economico e l'esigibilità economica.<sup>91</sup> Si tratta sostanzialmente di motivi di riduzione, mentre viene respinto un aumento della parte di spesa di responsabili economicamente benestanti sulla sola base delle loro maggiori possibilità economiche. Pertanto, l'eredità «multimilionaria» da sola porta unicamente al pieno utilizzo, ma non a un aumento della parte di spesa dei perturbatori per situazione.

<sup>89</sup> Sentenza TF del 24 febbraio 2016 (1C\_524/2014 e 1C\_526/2014), consid. 11.

<sup>90</sup> Sentenza TF del 2 giugno 2016 (1C\_515/2015), consid. 3.8.2.

<sup>91</sup> DTF 144 II 332, consid. 7.5; DTF 139 II 118, consid. 5.5; cfr. anche Isabelle Fellrath, Paramètres généraux de répartition des frais d'investigation, de surveillance et d'assainissement des sites pollués: état de la pratique et de la jurisprudence en droit suisse, in: URP 2018 283 segg., 296 segg. [16].

---

### *Interessi economici*

Nel determinare la parte di responsabilità del perturbatore per situazione, si valutano gli interessi economici, il che indirettamente comporta anche un effetto di aumento o riduzione sulle parti di spesa degli altri responsabili (cfr. cap. 4.4.1 ). Da un lato si tratta della correlazione tra il prezzo di compravendita o il valore di un fondo e i costi sostenuti per eseguire i provvedimenti necessari secondo le disposizioni sui siti contaminati. Se, ad esempio, il titolare di un sito ha potuto acquistarlo a un prezzo basso a causa dell'inquinamento, ne trae un vantaggio economico che nella determinazione della sua parte di responsabilità tende a essere ponderato verso l'alto (si tratta delle stesse argomentazioni già menzionate per la determinazione della parte di responsabilità del perturbatore per situazione; cfr. cap. 4.4.1 ). Dall'altro lato ha ottenuto un vantaggio economico chi non ha rispettato i requisiti di legge previsti per lo smaltimento dei rifiuti, conseguendo un risparmio.

Nella prassi del Tribunale federale la considerazione degli interessi economici ha avuto finora gli effetti di seguito illustrati:

- il perturbatore per comportamento, che ha tratto profitto dall'inquinamento del suo fondo attraverso lo smaltimento di rifiuti a basso costo ma a danno dell'ambiente, deve sostenere una parte consistente dei costi di risanamento;<sup>92</sup>
- lo spedizioniere coinvolto in un trasporto che ha provocato un inquinamento sul luogo dell'incidente ha ottenuto vantaggi economici dal rapporto contrattuale con il mittente della merce. Non appare quindi insostenibile che lo spedizioniere risponda anche degli svantaggi derivanti da tale rapporto e che venga trasferita su di lui la parte di spesa imputabile al mittente;<sup>93</sup>
- la parte di spesa di un perturbatore per situazione nell'intervallo superiore del 10–30 per cento è giustificata, tra l'altro, dal fatto che egli ottiene un notevole vantaggio economico dal risanamento;<sup>94</sup>
- la parte di spesa di un perturbatore per situazione nell'intervallo inferiore del 10–30 per cento è giustificata, tra l'altro, dal fatto che, nel considerare gli interessi economici, l'entità di un eventuale vantaggio economico è incerta;<sup>95</sup>
- nel caso dei siti inquinati da idrocarburi clorurati occorre tenere conto del fatto che alla fine i costi di risanamento possono rivelarsi notevolmente più alti di quelli inizialmente stimati, per cui è possibile che la parte di spesa del perturbatore per situazione debba essere adeguata. Inoltre, è quasi impossibile arrivare a una decontaminazione completa di questi siti, il che può limitare l'aumento di valore di un fondo tramite risanamento.<sup>96</sup>

92 Sentenza TF del 26 febbraio 1998 (1A\_67/1997), consid.4.e.bb.

93 Sentenza TF del 27 agosto 2004 (1A\_278/2003), consid. 7.

94 Sentenza TF del 2 giugno 2016 (1C\_515/2015), consid. 3.8.2; sentenza TF del 6 giugno 2016 (1C\_18/2016), consid. 7.3 seg.; sentenza TF del 19 maggio 2017 (1C\_427/2016), consid. 3.2; sentenza TF del 7 dicembre 2020 (1C\_117/2020), consid. 5.6; sentenza TF del 22 marzo 2021 (1C\_315/2020), consid. 11.4.

95 Sentenza TF dell'11 giugno 2018 (1C\_533/2017), consid. 7.5 seg.

96 Sentenza TF del 7 dicembre 2020 (1C\_117/2020), consid. 5.7; sentenza TF del 22 marzo 2021 (1C\_315/2020), consid. 11.4.

### *Esigibilità economica*

Adottando il criterio dell'esigibilità economica, dopo aver determinato le parti di responsabilità, occorre verificare se i responsabili tenuti al pagamento siano effettivamente in grado di assumere i costi a loro imputabili in base alla loro situazione finanziaria.

In questo caso è necessario partire dal principio che vige nel diritto svizzero secondo cui «il denaro bisogna averlo», che si applica anche alla legislazione sui siti contaminati. Ciò equivale a presumere in primo luogo la solvibilità dei responsabili tenuti ad assumersi i costi, per cui l'autorità competente non deve avviare d'ufficio una verifica della situazione finanziaria. Inoltre, in linea di principio ne consegue un'inversione dell'onere della prova, che fa sì che i responsabili interessati non solo devono far valere attivamente l'insolvenza, ma devono anche dimostrarla. Qualora non si fornisca tale prova o non si presentino i documenti corrispondenti e non ci siano gravi indizi di insolvenza (ad es. l'apertura di una procedura fallimentare per sovraindebitamento), si presume la solvibilità senza ulteriore esame.

Per valutare l'insolvenza di **persone fisiche**, in assenza di disposizioni nella LPAmb, si applicano per analogia le disposizioni del diritto sull'esecuzione e sul fallimento per il calcolo del fabbisogno vitale. Al fine di verificare l'insolvenza, occorre anzitutto accertare la situazione patrimoniale e reddituale del responsabile interessato (ad es. basandosi sulle dichiarazioni dei redditi o sulla tassazione degli ultimi tre-cinque anni). Successivamente si calcola il minimo di esistenza e lo si deduce dal reddito: se il saldo residuo è positivo, lo si utilizza per la ripartizione delle spese. Nel caso in cui il risultato del calcolo del reddito sia positivo, di solito si deve considerare anche l'esistenza di un patrimonio. Tuttavia, anche qualora il saldo calcolato sia negativo o neutro, può apparire opportuno ricorrere al patrimonio nel singolo caso. A ogni modo, è necessario procedere a una valutazione complessiva delle circostanze.

Per valutare la solvibilità di **persone giuridiche**, occorre verificare la loro situazione finanziaria in ogni singolo caso basandosi su accertamenti dettagliati. In linea di principio, l'onere finanziario non deve superare la capacità economica di un'azienda soggetta al pagamento. Ciò significa che un'azienda deve essere obbligata ad assumere i costi dei provvedimenti necessari secondo le disposizioni sui siti contaminati solo nella misura in cui la sostanza necessaria per proseguire le sue attività e obbligazioni venga mantenuta.<sup>97</sup> È possibile verificare la situazione avvalendosi di dati settoriali e aziendali e considerando in particolare i seguenti aspetti: liquidità, successo, indebitamento, possibilità di finanziamento da parte di terzi.<sup>98</sup> Non esiste ancora una giurisprudenza del Tribunale federale su questo argomento.

La questione della solvibilità si pone spesso in relazione alla ripartizione delle spese per i poligoni di tiro, quando si valuta la sostenibilità economica dei costi di risanamento per le società di tiro. Di solito i Cantoni applicano criteri forfettari per questa valutazione (ad es. la presunzione di insolvenza se il patrimonio della società scende al di sotto di un certo valore<sup>99</sup>).

<sup>97</sup> BAFU, Erläuterungen zur Verordnung über die Abgabe zur Sanierung von Altlasten (VASA), aprile 1999, pag. 16.

<sup>98</sup> Cfr. procedura del Cantone BL descritta nella rivista «Sicherheit und Recht 3/2022»

<sup>99</sup> Ad es. Cantone AR (AfU-interne Arbeitsrichtlinie: Altlastensanierung der öffentlichen Schiessanlagen im Kanton Appenzell Ausserrhoden vom 31. August 2010), Cantone ZH (Informationsblatt zur altlastenrechtlichen Kostenverteilung bei Schiessanlagen im Kanton Zürich, 15. April 2019), Cantone TG (Beantwortung Einfache Anfrage von Erwin Imhof vom 3. Oktober 2016 «Sanierung Kugelfänge der Schiessanlagen»).

---

Se un responsabile è totalmente o parzialmente insolvente, la sua parte genera costi scoperti (cfr. cap. 4.5 ). Pertanto, se la quota parte di spesa di un responsabile viene ridotta in tutto o in parte con l'argomentazione dell'*esigibilità economica*, questo non ha alcuna ricaduta sulla parte di spesa degli altri soggetti coinvolti, che non assumono costi scoperti. Viceversa, la riduzione totale o parziale della parte di spesa di un responsabile a causa degli *interessi economici* può eventualmente comportare un aumento della quota parte di altri perturbatori per comportamento.<sup>100</sup>

## 4.5 Costi scoperti

Secondo l'articolo 32d capoverso 3 LPAmb, l'ente pubblico competente assume la parte delle spese dei responsabili che non possono essere individuati o che risultano insolventi. La dottrina e la giurisprudenza concordano all'unanimità sul fatto che ciò include anche le parti di spesa di quei responsabili che non esistono più al momento della ripartizione delle spese. In sintesi, questi costi, che devono essere sostenuti dall'ente pubblico, sono definiti «costi scoperti».

Spetta al diritto cantonale stabilire quale ente pubblico sia tenuto ad assumersi i costi. In linea di principio si distinguono tre tipi diversi di regolamentazione: i Cantoni attribuiscono i costi scoperti interamente ai Comuni,<sup>101</sup> i Cantoni si fanno carico essi stessi dei costi scoperti<sup>102</sup> oppure i costi scoperti vengono suddivisi tra i due enti pubblici secondo una determinata chiave di ripartizione.<sup>103</sup> In assenza di esplicita regolamentazione nel diritto cantonale, i costi scoperti vengono assunti dal Cantone, in applicazione dell'articolo 36 LPAmb.

Nel dispositivo della decisione in merito alla ripartizione delle spese occorre stabilire le pretese di pagamento e di compensazione tra enti pubblici e responsabili (cfr. cap. 4.1.4 ).

Sulla base dell'articolo 32e capoverso 3 lettera b numero 1 LPAmb e dell'articolo 9 e seguenti OTaRSi, chi assume costi scoperti ha la possibilità di richiedere all'UFAM un'indennità del 30 o 40% (a seconda della data di cessazione del deposito di rifiuti) per tali costi. I Cantoni devono presentare le relative richieste d'indennità di cui all'articolo 15 OTaRSi. I dettagli della procedura di indennizzazione OTaRSi sono stabiliti in un aiuto all'esecuzione.<sup>104</sup>

Nei casi in cui insorgano costi scoperti secondo l'articolo 32d capoverso 3 LPAmb, il presupposto obbligatorio per richiedere indennità OTaRSi è una decisione in merito alla ripartizione delle spese cresciuta in giudicato, qualora il totale dei costi di indagine, sorveglianza o risanamento computabili siano superiori a 250 000 franchi (cfr. art. 10 cpv. 2 lett. a e 11 cpv. 2 lett. a OTaRSi; RS 814.681).

100 Sentenza TF dell'11 giugno 2018 (1C\_533/2017, 1C\_543/2017), consid. 7.7.

101 Ad es., il Cantone SZ nell'art. 23 della legge introduttiva alla LPAmb (Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Umweltschutz).

102 Ad es., il Cantone ZH nell'art. 12 cpv. 2 della legge cantonale sui rifiuti (Abfallgesetz).

103 Ad es., il Cantone TG nell'art. 24 della legge cantonale sui rifiuti o il Cantone AG nell'art. 8 della legge introduttiva alla legislazione federale sulla protezione dell'ambiente e delle acque (Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über den Schutz von Umwelt und Gewässern).

104 Indennità per l'indagine, la sorveglianza e il risanamento di siti inquinati (UFAM 2016) [12].

---

Poiché la procedura di indennizzazione OTaRSi per i costi computabili dei provvedimenti superiori a 250 000 franchi può avere luogo solo dopo l’emanazione di una decisione in merito alla ripartizione delle spese cresciuta in giudicato,<sup>105</sup> tale decisione non può prevedere prescrizioni specifiche sui contributi OTaRSi.<sup>106</sup> Nella pratica, le decisioni cantonali contengono soltanto indicazioni sull’obbligo dell’autorità competente di presentare richiesta d’indennità all’UFAM nonché indicazioni sul futuro utilizzo dei contributi del fondo OTaRSi.<sup>107</sup>

Se nella procedura negoziale il Cantone raggiunge un accordo sull’assunzione dei costi, per la richiesta OTaRSi l’accordo deve rivestire la forma di decisione. In caso di costi computabili dei provvedimenti inferiori a 250 000 franchi, invece, è sufficiente che la ripartizione delle spese sia debitamente motivata (cfr. art. 10 cpv. 2 lett. b e 11 cpv. 2 lett. b OTaRSi). Oltre ai fatti giuridicamente rilevanti, ciò include spiegazioni comprensibili sulla determinazione dei responsabili e sul calcolo delle rispettive parti di spesa.

<sup>105</sup> Cfr. art. 10 cpv. 2 lett. e art. 11 cpv. 2 lett. a OTaRSi.

<sup>106</sup> Un’assegnazione OTaRSi è possibile in singoli casi eccezionalmente e con riserva se altrimenti i progetti di risanamento venissero bloccati. Tuttavia, il versamento avviene solo quando la decisione in merito alla ripartizione delle spese passa in giudicato.

<sup>107</sup> Ad es., si può prevedere che i contributi del fondo OTaRSi vengano accreditati a chi assume costi scoperti in misura proporzionale.

---

## 5 Garanzia della copertura dei costi

Come già ripetuto più volte nel contesto del presente aiuto all'esecuzione e come stabilito nell'articolo 32d capoverso 3 LPAmb, l'ente pubblico competente assume la parte delle spese dei responsabili che non possono più essere individuati o che risultano insolventi. Al fine di ridurre il rischio finanziario connesso per i Cantoni e i Comuni interessati, sono entrate in vigore le disposizioni dell'articolo 32d<sup>bis</sup> LPAmb rispettivamente il 1° novembre 2013 e il 1° luglio 2014 (a seguito di una corrispondente iniziativa parlamentare<sup>108</sup>). L'obiettivo di questa revisione della LPAmb era essenzialmente di impedire che chi causa i provvedimenti sfugga alla propria responsabilità ambientale ricorrendo a strumenti di diritto privato e a transazioni commerciali, evitando così ulteriori costi scoperti a carico degli enti pubblici.

Uno strumento fondamentale per raggiungere questo obiettivo è il cosiddetto **obbligo di garanzia**. Tra le altre cose, di seguito si illustra a quali condizioni le autorità possono esigere un una garanzia (cap. 5.1), quale importo può essere fissato (cap. 5.2), in quali circostanze la garanzia deve essere adeguata (cap. 5.3) e quali forme di garanzia sono possibili (cap. 5.4).

### 5.1 Casi di applicazione dell'obbligo di garanzia

Secondo l'articolo 32d<sup>bis</sup> LPAmb, la garanzia può essere richiesta qualora sussista un rischio concreto di insolvenza ai sensi dell'articolo 32d<sup>bis</sup> capoverso 1 LPAmb o in caso di alienazione o divisione di un fondo sul quale si trova un sito iscritto nel catasto dei siti inquinati ai sensi dell'articolo 32d<sup>bis</sup> capoverso 3 lettera b LPAmb.

#### 5.1.1 Garanzia in caso di rischio di insolvenza

Secondo l'articolo 32d<sup>bis</sup> capoverso 1 LPAmb, l'autorità può esigere che il responsabile garantisca in forma adeguata la copertura della sua parte presumibile di costi per l'esame, la sorveglianza e il risanamento se da un sito inquinato sono prevedibili effetti dannosi o molesti.

La formulazione della legge non subordina esplicitamente l'imposizione di una garanzia alla sussistenza di un **rischio di insolvenza**. Tuttavia, la dottrina e la prassi concordano nel ritenere che tale rischio debba sussistere affinché possa essere disposta la prestazione di una garanzia secondo l'articolo 32d<sup>bis</sup> capoverso 1 LPAmb. Tale condizione scaturisce dal principio costituzionale di proporzionalità.<sup>109</sup>

Per richiedere una garanzia, devono sussistere elementi che lascino almeno presupporre che il responsabile non sia più in grado di adempiere ai suoi obblighi finanziari o che voglia sottrarsi a tali obblighi.

<sup>108</sup> 09.477 Iniziativa parlamentare: Responsabilità aziendale dei costi di risanamento dei siti contaminati, depositata da Jean-René Fournier il 9 settembre 2009.

<sup>109</sup> Isabelle Romy / Jean-Baptiste Zufferey, Sicherstellung der Deckung der Ausfallkosten, Erklärungen und Anmerkungen zu Art. 32d<sup>bis</sup> Abs. 1 und 2 USG, Studio commissionato dall'UFAM, ottobre 2014, pag. 8 [15].

---

Tali elementi possono emergere, ad esempio, nei seguenti casi:<sup>110</sup>

- il responsabile si prepara a ridurre i propri mezzi finanziari o ha già provveduto a tale riduzione (ad es. vendendo le sue proprietà o altri beni patrimoniali e versando dividendi ai suoi azionisti, oppure riducendo massicciamente il proprio capitale sociale o trasferendo le proprietà inquinate a una società sovraindebitata);
- il responsabile si oppone all'esecuzione dei provvedimenti di indagine o risanamento richiesti (ad es. ignorando ripetutamente ordini scritti o dichiarando esplicitamente di non voler eseguire i provvedimenti);
- il responsabile rifiuta di fornire le informazioni richieste dall'autorità sulla sua situazione finanziaria o sui suoi progetti di transazioni economiche più rilevanti;
- vi sono indicazioni di un possibile e imminente trasferimento della sede dell'azienda del responsabile in un altro Cantone o all'estero;
- il responsabile licenzia tutti i dipendenti e annuncia la sospensione dell'attività;
- sulla base di informazioni pubblicamente disponibili, risulta che l'andamento degli affari del responsabile sia molto negativo e che sia imminente una dichiarazione di fallimento; o
- il responsabile si trova in liquidazione e afferma egli stesso di non avere mezzi sufficienti per assumersi la sua parte di costi di indagine e risanamento e che esiste un rischio di sovraindebitamento.

Nel valutare il rischio di insolvenza, oltre ai fattori aziendali, si possono prendere in considerazione anche altri aspetti, come la durata del risanamento o l'ammontare dei costi di risanamento. Pertanto, nel singolo caso, è possibile affermare un rischio di insolvenza anche qualora un'azienda si trovi in buone condizioni economiche, ma il risanamento si rivela molto lungo e costoso a fronte della sua capacità finanziaria.

Non si possono imporre requisiti troppo rigidi per la **prova** del rischio di insolvenza, perché altrimenti questa disposizione rimarrebbe inefficace; è sufficiente, quindi, che l'autorità disponga di indizi che dimostrino la sussistenza di un tale rischio per l'ente pubblico.<sup>111</sup>

Oltre al rischio di insolvenza, la garanzia di cui all'articolo 32d<sup>bis</sup> capoverso 1 LPAmb presuppone che dal sito in questione derivino effetti dannosi o molesti o che perlomeno questi siano prevedibili. Di solito l'autorità è in grado di decidere se il sito debba essere risanato o sorvegliato solo dopo aver completato l'indagine preliminare ed è solo a quel punto che può stimare in dettaglio i costi di indagine, sorveglianza o risanamento.

Un perturbatore non può opporsi all'obbligo di garanzia invocando la **prescrizione** neanche se l'origine dell'inquinamento risale a molto tempo prima. A questo proposito il Tribunale federale ha chiaramente affermato che il diritto dello Stato all'eliminazione della situazione non conforme alle norme di polizia è imprescrittibile e che l'obbligo di prestazione reale di cui all'articolo 32c LPAmb non può cadere in prescrizione finché il risanamento non è stato completato. Lo stesso vale per l'obbligo di garanzia.<sup>112</sup>

<sup>110</sup> Cfr. sentenza del Tribunale cantonale di Friburgo del 17 dicembre 2019 (602 2019 105), consid. 4.6.1; confermata nella sentenza TF del 4 giugno 2021 (1C\_62/2020).

<sup>111</sup> Isabelle Romy / Jean-Baptiste Zufferey, Sicherstellung der Deckung der Ausfallkosten, Erklärungen und Anmerkungen zu Art. 32d<sup>bis</sup> Abs. 1 und 2 USG, Studio commissionato dall'UFAM, ottobre 2014, pag. 8 [15]

<sup>112</sup> Sentenza TF del 29 luglio 2019 (1C\_17/2019), consid. 4.3.

### 5.1.2 Garanzia in caso di transazioni fondiarie

Secondo l'articolo 32<sup>bis</sup> capoverso 3 LPAmb, l'alienazione o la divisione di un fondo sul quale si trova un sito iscritto nel catasto dei siti inquinati deve essere autorizzata dall'autorità competente. L'autorizzazione è accordata se:

- a. non sono prevedibili effetti dannosi o molesti dal sito;
- b. la copertura dei costi dei provvedimenti previsti è garantita; o
- c. sussiste un interesse pubblico preponderante all'alienazione o alla divisione.

L'autorità può quindi subordinare l'**autorizzazione della transazione fondiaria** a una prestazione di garanzia. In questi casi non è necessario che sussista o venga dimostrato un rischio di insolvenza. Oltre alla vendita, anche la permuta e la donazione, nonché le aste (comprese quelle pubbliche secondo la legge federale sulla esecuzione e sul fallimento, LEF), sono considerate operazioni di alienazione. Non necessita invece di autorizzazione il cosiddetto «share deal», ossia il trasferimento di quote a una persona giuridica proprietaria di fondi.<sup>113</sup>

Nella prassi dei Cantoni, talvolta si rinuncia a una simile prestazione di garanzia per motivi di proporzionalità, se l'importo della garanzia è inferiore a un determinato importo minimo.<sup>114</sup>

Va inoltre ricordato che, se è vero che la prestazione di garanzia deve essere richiesta all'alienante, può anche essere fornita dall'acquirente.

## 5.2 Ammontare della garanzia

Secondo l'articolo 32<sup>bis</sup> capoverso 2 LPAmb, l'ammontare della garanzia è fissato tenendo conto in particolare dell'estensione, del tipo e della gravità dell'inquinamento.

Poiché l'ammontare della garanzia deve essere conforme al principio di proporzionalità, non è consentito basarsi su un ipotetico scenario peggiore o chiedere l'importo più alto possibile per un risanamento. Tale somma deve piuttosto essere fissata dall'autorità secondo i costi previsti, che sono determinati in base alla conoscenza delle informazioni e delle indagini disponibili nonché all'esperienza maturata in casi analoghi. L'autorità deve quindi spiegare in modo plausibile l'ammontare per i provvedimenti necessari con una stima comprensibile dei costi,<sup>115</sup> sebbene non occorra una quantificazione precisa dei costi di risanamento.<sup>116</sup>

Nell'ordinare una prestazione di garanzia, l'autorità gode di un certo potere d'apprezzamento, per cui è tenuta a verificare l'importo nel singolo caso in base alle circostanze.

<sup>113</sup> Cfr. al riguardo Beatrice Wagner Pfeifer, Neue Risiken bei Fusion, Spaltung und Unternehmenskauf als Folge neuer Bewilligungs- und Sicherstellungspflichten für Altlasten-Grundstücke, in: SZW/RSDA 2/2014 136 segg., 155.

<sup>114</sup> Nel Cantone di Zurigo ciò avviene quando la parte di spesa del soggetto che richiede l'autorizzazione non supera 50 000 franchi; cfr. AWEL, Sicherstellung von altlastenrechtlich bedingten Kosten, Merkblatt für Grundeigentümer, Erwerber, Altlastenberater und Gemeinden, 16 settembre 2015.

<sup>115</sup> Isabelle Romy / Jean-Baptiste Zufferey, Sicherstellung der Deckung der Ausfallkosten, Erklärungen und Anmerkungen zu Art. 32<sup>bis</sup> Abs. 1 und 2 USG, Studio commissionato dall'UFAM, ottobre 2014, pag. 12 [15]; cfr. sentenza del Tribunale amministrativo del Cantone di Turgovia del 30 settembre 2020 (VG.2020.52), consid. 4.2.

<sup>116</sup> Sentenza TF del 29 luglio 2019 (1C\_17/2019), consid. 3.2.

---

Per il resto, l'autorità deve fare in modo che l'importo della garanzia sia determinato conformemente alla quota di causalità del rispettivo responsabile secondo l'articolo 32d capoverso 2 LPAmb.

In questi casi è necessario identificare le spese imputabili secondo le disposizioni sui siti contaminati e accertare quale parte di queste spetterebbe all'alienante o agli associati in una successiva procedura di ripartizione delle spese. Solo questa parte può essere garantita.<sup>117</sup> Se l'alienante (perturbatore per situazione) è al contempo anche l'unico perturbatore per comportamento, egli dovrà fornire una garanzia per il 100 per cento dei costi che si prevede saranno sostenuti. È molto più frequente, tuttavia, che l'alienante sia solo perturbatore per situazione e che il perturbatore per comportamento non sia più in possesso del bene o non esista più. In tal caso, l'alienante può essere tenuto a fornire una garanzia solo per la parte che gli spetta in quanto perturbatore per situazione.

### 5.3 Adeguamento della garanzia

Secondo l'articolo 32d<sup>bis</sup> capoverso 2 frase 2 LPAmb, l'ammontare della garanzia viene adeguato quando il miglioramento dello stato delle conoscenze lo giustifica.

La norma mira tra l'altro a garantire una copertura tempestiva dei costi, che può avvenire anche in un momento in cui l'autorità non ha ancora acquisito conoscenze definitive sull'importo esatto dei costi previsti. È sufficiente disporre di una base di informazioni appropriata per stimare (provvisoriamente) l'ammontare della garanzia in base allo stato delle conoscenze del momento. Questo stato migliora significativamente dopo ogni fase della procedura di gestione dei siti contaminati (indagine preliminare, indagine dettagliata, sorveglianza, progetto di risanamento), consentendo di stimare i costi delle fasi successive in modo più concreto nonché di valutare meglio le quote parte dei responsabili sui costi totali. Di conseguenza, il Cantone deve adeguare l'ammontare della garanzia al termine di una fase di indagine o di pianificazione, se il miglioramento dello stato delle conoscenze porta a un risultato significativamente diverso rispetto alle informazioni precedenti.<sup>118</sup>

La garanzia prestata deve quindi essere annullata o ridotta se, nel corso della procedura di gestione dei siti contaminati, emerge che non sono necessari ulteriori provvedimenti o che i provvedimenti o parte di essi sono già stati attuati e pagati.

<sup>117</sup> In questi casi si consiglia di inserire nella decisione relativa alla prestazione di garanzia una riserva per la determinazione finale delle parti di spesa.

<sup>118</sup> Responsabilità aziendale dei costi di risanamento dei siti contaminati, Rapporto del 13 agosto 2012 della Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio degli Stati, FF 2012 8255 segg., spec. 8261; sentenza TF del 29 luglio 2019 (1C\_17/2019), consid. 3.2.

---

## 5.4 Forma della garanzia

L'articolo 32<sup>d</sup><sup>bis</sup> capoverso 1 LPAmb non prescrive alcuna forma per la garanzia, ma richiede soltanto che questa venga prestata «in forma adeguata». È possibile fornire una garanzia mediante assicurazione, garanzia bancaria, costituzione di un'ipoteca o in altra forma equivalente, ad esempio una fideiussione o un deposito di una cauzione.

Nell'esercizio del suo potere d'apprezzamento, l'autorità deve esaminare nel singolo caso quale sia la forma di garanzia più adatta alle circostanze e nella scelta deve applicare il principio di proporzionalità. Di conseguenza, deve stabilire la forma di garanzia che da un lato sia più sostenibile per la persona interessata, dall'altro copra interamente il rischio economico accertato. Si dovrebbe dare la preferenza a una garanzia che si distingua per le caratteristiche di «solidarietà» e «indipendenza», cioè la garanzia dovrebbe essere indipendente dal responsabile e dalla sua situazione personale.<sup>119</sup>

Nella pratica, la forma più ricorrente è quella della **garanzia bancaria astratta** (soprattutto per le transazioni immobiliari, presumibilmente per motivi di praticabilità e per ridurre al minimo gli oneri amministrativi). Un modello di tale garanzia bancaria è riportato nell'allegato 2 di questo aiuto all'esecuzione.

A questo punto va ricordato che singoli Cantoni hanno emanato ulteriori disposizioni di legge per ridurre ulteriormente il rischio di insolvenza. Ad esempio, diversi Cantoni hanno disposizioni che concedono loro per legge un diritto di pegno immobiliare verso i proprietari del fondo interessato a fronte di crediti derivanti dall'indagine, dalla sorveglianza e dal risanamento di un sito contaminato.<sup>120</sup> Questo diritto di pegno immobiliare fornisce così al Cantone una garanzia aggiuntiva nel caso in cui debba fornire esso stesso una prestazione reale e prefinanziare i provvedimenti conformi alle disposizioni sui siti contaminati oppure nei casi in cui sia stata emanata la decisione in merito alla ripartizione delle spese che abbia accertato i suoi crediti verso i responsabili. A tale proposito, il diritto di pegno immobiliare non sostituisce la prestazione di garanzia secondo l'articolo 32<sup>d</sup><sup>bis</sup> LPAmb.

Quando si costituisce un diritto di pegno immobiliare, si deve considerare anche la possibilità di gravare un fondo diverso da quello contaminato, ad esempio con un'ipoteca ai sensi dell'articolo 824 e seguenti CC.

<sup>119</sup> Isabelle Romy / Jean-Baptiste Zufferey, Sicherstellung der Deckung der Ausfallkosten, Erklärungen und Anmerkungen zu Art. 32<sup>d</sup><sup>bis</sup> Abs. 1 und 2 USG, Studio commissionato dall'UFAM, ottobre 2014, pag. 19 seg. [15]; questo studio contiene una chiara presentazione di tutte le possibili forme di garanzia cui si fa riferimento in questa sede.

<sup>120</sup> Cfr. Cantone di Berna (art. 23b della legge del 18 giugno 2003 sui rifiuti, Gesetz über die Abfälle), Cantone di Soletta (art. 167 cpv. 2 lett. b della legge del 4 marzo 2009 sulle acque, il suolo e i rifiuti, Gesetz über Wasser, Boden und Abfall), Cantone di Friburgo (art. 12 della legge del 7 settembre 2011 sui siti contaminati, Gesetz über belastete Standorte), Cantone di Turgovia (art. 68 cpv. 1 cap. 6 della legge del 3 luglio 1991 introduttiva al Codice civile svizzero, Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch), Canton Vallese (art. 5 della legge del 17 gennaio 2006 sul risanamento dei siti contaminati, Loi sur l'assainissement des sites pollués).

---

## 5.5 Aspetti procedurali

Nel richiedere la prestazione di una garanzia, l'autorità competente deve inoltre fare in modo di accordare a tutti i partecipanti alla procedura il diritto di essere sentiti (cfr. cap. 4.1.3 ). Ciò significa, tra l'altro, che la persona interessata venga sentita e possa pronunciarsi in merito (in particolare sulla forma e l'ammontare della garanzia), prima di emanare una decisione.<sup>121</sup> Ad esempio, l'autorità può proporre al responsabile una determinata forma di garanzia e, nell'ambito del diritto di essere sentito, dargli la possibilità di suggerire un altro strumento di garanzia, qualora non fosse d'accordo sulla proposta.

Il Tribunale federale qualifica la decisione con cui l'autorità richiede a un responsabile di prestare una garanzia come decisione incidentale ai sensi dell'articolo 93 LTF. Non si tratta di una decisione finale né parziale secondo gli articoli 90 e 91 LTF, poiché la procedura per il risanamento del sito non è ancora conclusa. Pertanto, è possibile impugnare la decisione sull'obbligo di garanzia davanti al Tribunale federale solo se sussiste un pregiudizio irreparabile (art. 93 cpv. 1 lett. a LTF). Il Tribunale federale ha affermato un pregiudizio di questo tipo in un caso in cui il responsabile sosteneva che l'obbligo di garanzia avrebbe potuto portare al fallimento dell'azienda a causa della mancanza di liquidità.<sup>122</sup>

Nella stessa sentenza il Tribunale federale ha constatato che la decisione relativa alla prestazione di garanzia equivale a una decisione in materia di misure cautelari ai sensi dell'articolo 98 LTF e pertanto, con un ricorso davanti al Tribunale federale, si può far valere soltanto la violazione di diritti costituzionali.<sup>123</sup>

Se la parte tenuta a prestare la garanzia non dà seguito alla richiesta dell'autorità competente e rifiuta di fornire la garanzia, l'autorità esecutiva può avviare una procedura di esecuzione forzata per la prestazione di garanzia.<sup>124</sup>

L'autorità può riscuotere la garanzia prestata (e ad es. «prelevare» la garanzia bancaria) se la decisione in merito alla ripartizione delle spese è cresciuta in giudicato e i termini di pagamento ivi indicati sono scaduti senza che il responsabile obbligato a prestare garanzia abbia pagato la sua parte di spesa.

Se invece il responsabile paga entro i termini la propria parte di spesa o se, ad esempio, l'acquirente tenuto a fornire una prestazione reale, nel caso di una prestazione di garanzia secondo l'articolo 32a<sup>bis</sup> capoverso 3 LPAmb, esegue i provvedimenti necessari e li finanzia in anticipo, l'autorità deve ordinare l'annullamento della garanzia (cfr. cap. 5.3).

<sup>121</sup> Sentenza TF del 4 giugno 2021 (1C\_62/2020), consid. 5.2.1.

<sup>122</sup> Sentenza TF del 4 giugno 2021 (1C\_62/2020), consid. 1.2.

<sup>123</sup> Sentenza TF del 4 giugno 2021 (1C\_62/2020), consid. 2.1.

<sup>124</sup> Isabelle Romy / Jean-Baptiste Zufferey, Sicherstellung der Deckung der Ausfallkosten, Erklärungen und Anmerkungen zu Art. 32a<sup>bis</sup> Abs. 1 und 2 USG, Studio commissionato dall'UFAM, ottobre 2014, pag. 16 segg. [15]

---

# Allegato 1: Lista di controllo per la decisione in merito alla ripartizione delle spese

- I processi che hanno portato all'inquinamento del sito sono noti?
- L'identità di tutti i responsabili (perturbatori per comportamento e per situazione) e la loro parte di responsabilità causale sono note?
- Per quanto riguarda la responsabilità causale dei perturbatori per comportamento, il grado di prova della probabilità preponderante è accertato?
- I provvedimenti di indagine, sorveglianza e risanamento, la necessità di tali provvedimenti nonché l'esistenza e l'ammontare dei costi effettivamente sostenuti o da sostenere in futuro sono noti?
- Se i perturbatori per comportamento coinvolti nell'inquinamento non esistono più: è stata chiarita la loro successione nei diritti?
- Se non sussiste una successione nei diritti: sono stati identificati coloro che si assumeranno i costi scoperti?
- I costi computabili sono noti e sufficientemente dimostrati?
- I costi non computabili sono stati eliminati?
- Le parti imputabili ai vari responsabili sono state determinate?
- Le pretese di compensazione derivanti dalle prestazioni finanziarie precedenti tra ente pubblico e responsabili, incluse le relative scadenze di pagamento, sono state definite?
- È stata inserita un'indicazione dei rimedi giuridici?
- Alle parti coinvolte è stato accordato il diritto di essere sentite?

---

# Allegato 2: Modello di testo di una garanzia bancaria

## Garanzia bancaria nella causa XY

Destinatario: autorità esecutiva cantonale competente per i siti contaminati

Gentili signore, egregi signori,

il fondo n. X RFD Bellinzona, è di proprietà di XY AG con sede legale in [redacted] ed è iscritto nel catasto dei siti inquinati (CSIN) con il n. [redacted].

Ai sensi dell'articolo 32d<sup>bis</sup> della legge sulla protezione dell'ambiente (LPAmb), il proprietario è tenuto a prestare garanzia per i provvedimenti necessari secondo le disposizioni sui siti contaminati da eseguire sul fondo n. X RFD Bellinzona mediante garanzia bancaria, a copertura del pagamento dei costi successivamente determinati in una decisione in merito alla ripartizione delle spese di cui all'articolo 32d LPAmb per i provvedimenti summenzionati.

Con la presente, la banca ABC, [redacted], si impegna, alla prima richiesta e rinunciando a eventuali eccezioni e obiezioni, a pagare a [autorità] ogni importo fino a un massimo di [redacted] franchi dietro presentazione di una decisione in merito alla ripartizione delle spese, munita dell'attestazione di passaggio in giudicato, con la quale il proprietario del fondo n. X RFD Bellinzona viene obbligato a pagare un importo a [autorità], nonché della dichiarazione firmata dell'[autorità] di non aver ricevuto alcun pagamento dal proprietario nella misura dell'importo richiesto dalla presente garanzia alla scadenza.

In linea di principio, la presente garanzia è valida per un periodo illimitato; scadrà automaticamente e per intero al ricevimento della relativa quietanza liberatoria da parte del vostro ufficio.

Cordiali saluti

Banca ABC

---

# Bibliografia e riferimenti

- [1] Associazione per il diritto dell'ambiente (ADA) (ed.), Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2a edizione, 2004
- [2] Tschannen/Frick, Der Verursacherbegriff nach Art. 32d USG, Gutachten zuhanden des BUWAL, 2002
- [3] Scherrer, Handlungs- und Kostentragungspflichten bei der Altlastensanierung, Störer- versus Verursacherprinzip, 2005
- [4] Griffel/Rausch, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Ergänzungsband zur 2. Auflage, 2011
- [5] BAFU, Valutazione delle varianti di risanamento. Un modulo dell'aiuto all'esecuzione «Risanamento di siti contaminati», 2014
- [6] UFAM, Sorveglianza dei siti inquinati. Aiuto all'esecuzione, 2015
- [7] UFAM, Risanamento in situ. Un modulo dell'aiuto all'esecuzione «Risanamento di siti contaminati», 2016
- [8] UFAM, Progetti di costruzione e siti inquinati. Un modulo dell'aiuto all'esecuzione «Gestione generale dei siti inquinati», 2016
- [9] UFAM, Necessità di risanamento nonché obiettivi e urgenza di un risanamento. Un modulo dell'aiuto all'esecuzione «Indagine sui siti inquinati», 2018
- [10] UFAM, Gestione dei siti inquinati da idrocarburi clorurati. Un modulo dell'aiuto all'esecuzione «Gestione generale dei siti inquinati», 2018
- [11] BAFU, Belastete Standorte und Oberflächengewässer, Übersicht und Hilfestellung für den Altlastenvollzug, Vollzugshilfe, 2020
- [12] UFAM, Indennità per l'indagine, la sorveglianza e il risanamento di siti inquinati, comunicazione OTaRSi, 2016
- [13] UFAM, Indennità per gli impianti di tiro secondo l'OTaRSi, 4a edizione aggiornata, 2020
- [14] Caluori, Altlastenrecht – eine Rechtsprechungsübersicht, in: URP 2020 485 segg.
- [15] Romy/Zufferey, Sicherstellung der Deckung der Ausfallkosten, Erklärungen und Anmerkungen zu Art. 32d<sup>bis</sup> Abs. 1 und 2 USG, Studio commissionato dall'UFAM, ottobre 2014 (in tedesco e francese).
- [16] Isabelle Fellrath, Paramètres généraux de répartition des frais d'investigation, de surveillance et d'assainissement des sites pollués: état de la pratique et de la jurisprudence en droit suisse, in: URP 2018 283 segg.
- [17] Moor/Favre/Flückiger, Commentaire romand de la loi sur la protection de l'environnement, 2010