

Parte D: Utilizzo dell'indennità

Indice

8 Utilizzo dell'indennità da parte dei Cantoni	3
8.1 Basi giuridiche	3
8.2 Fattispecie delle indennità	5
8.2.1 Osservazioni generali	5
8.2.2 Discariche di rifiuti urbani	5
8.2.3 Impianti di tiro	8
8.2.4 Costi scoperti	9

8 Utilizzo dell'indennità da parte dei Cantoni

8.1 Basi giuridiche

La redistribuzione delle indennità è gestita in modo diverso da Cantone a Cantone. Le prassi divergenti hanno creato insicurezza nei Cantoni e nei responsabili di inquinamenti. Si registrano problemi soprattutto nell'ambito delle discariche di rifiuti urbani (cfr. cap. 3.2.1). Per questo motivo l'UFAM deve concretizzare la sua posizione in relazione all'utilizzo delle indennità secondo l'articolo 32e LPAmb.

I Cantoni dispongono di una certa libertà per quanto concerne l'utilizzo delle indennità. In questo contesto occorre rispettare tre principi: in primo luogo è il Cantone a beneficiare dei contributi della Confederazione, in secondo luogo detti contributi non modificano in alcun modo lo stato della responsabilità e in terzo luogo sono correlati alla loro finalità e devono essere utilizzati per coprire i costi dei provvedimenti necessari.

In generale si applica il principio di causalità esposto nell'articolo 2 LPAmb, secondo cui le spese delle misure prese secondo la presente legge sono sostenute da chi ne è la causa. L'articolo 32d LPAmb precisa il principio di causalità per il risanamento di siti inquinati. Secondo l'articolo 32d capoverso 1 LPAmb, chi ha causato provvedimenti necessari per esaminare, sorvegliare e risanare siti inquinati ne assume le spese. 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 il suo comportamento, ha reso necessario il provvedimento. Chi è coinvolto soltanto quale detentore del sito non sopporta alcuna spesa se non poteva essere a conoscenza dell'inquinamento nemmeno applicando la diligenza necessaria (art. 32d cpv. 2 LPAmb).

Il termine «responsabile» secondo l'articolo 32d LPAmb comprende, sulla scorta del termine «perturbatore» impiegato nell'ambito del diritto di polizia, sia il perturbatore per comportamento, che ha causato il danno o il pericolo con il proprio comportamento oppure con il comportamento di terzi sotto la sua responsabilità, sia il perturbatore per situazione, che al momento del risanamento esercita un dominio giuridico o di fatto sull'oggetto che si trova in condizioni contrarie e alle prescrizioni (cfr. sentenza del 29 novembre 2012 del Tribunale federale, DTF 139 II 106 E. 3).

Nel quadro della determinazione della quota di responsabilità secondo l'articolo 32d LPAmb possono essere considerate eventuali ragioni di equità. Le quote di responsabilità possono pertanto essere aumentate o ridotte in base agli interessi economici delle parti o alla sostenibilità economica (cfr. Pierre Tschannen, Kommentar zum USG, n. 23 sull'art. 32d LPAmb, Christoph A. Zäch, Obligation de faire et obligation de supporter les frais, pag. 22 segg. E <https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/sites-contamines/publications-etudes/publications/obligation-faire-et-supporter-les-frais.html>).

Di norma il perturbatore per situazione si fa carico del 10–30 per cento e il perturbatore per comportamento del 70–90 per cento dei costi dei provvedimenti adottati ai sensi della legislazione in materia di siti contaminati (cfr. Christoph A. Zäch, Realleistungs- und Kostentragungspflichten nach dem Altlastenrecht, p. 24). Secondo una

giurisprudenza più recente e più precisa del Tribunale federale, una quota di partecipazione del 10–30 per cento non è attribuita automaticamente in base alla proprietà al momento della decisione in merito alla ripartizione delle spese, bensì è considerata giustificata soltanto in presenza di altre circostanze, per esempio se la persona coinvolta era già responsabile del sito al momento dell'inquinamento e avrebbe potuto prevenirlo, se risponde della quota di causalità del suo predecessore legale (in virtù del rilevamento di un'attività commerciale o di un'eredità) o se grazie all'inquinamento e/o al risanamento ha ottenuto oppure otterrà un vantaggio economico (sostanziale; cfr. DTF 139 II 106 E. 5.6).

L'ente pubblico competente assume la parte delle spese dei responsabili che non possono essere individuati o che risultano insolventi (art. 32d cpv. 3 LPAmb).

Secondo l'articolo 32d capoverso 4 LPAmb, l'autorità emana una decisione in merito alla ripartizione delle spese se uno dei responsabili lo richiede o se essa stessa esegue il provvedimento.

Per le spese di determinati provvedimenti, l'articolo 32e LPAmb prevede un finanziamento della Confederazione in base al principio di causalità con considerazione del principio della responsabilità comune. Per la riscossione di tasse sul deposito attuale di rifiuti e sull'esportazione di questi ultimi al fine di depositarli all'estero sono stanziati mezzi finanziari.

Le indennità versate ai Cantoni secondo l'articolo 32e capoverso 3 LPAmb sono indennità ai sensi dell'articolo 3 capoverso 2 lettera a della legge federale del 5 ottobre 1990 sugli aiuti finanziari e le indennità (legge sui sussidi, LSu; RS 616.1). In questo contesto le indennità sono definite come prestazioni concesse a beneficiari estranei all'amministrazione federale per attenuare o compensare oneri finanziari risultanti dall'adempimento di compiti prescritti dal diritto federale. Concretamente si tratta dell'obbligo dei Cantoni di adottare le misure necessarie per l'indagine, la sorveglianza e il risanamento di siti inquinati (cfr. anche Pierre Tschannen, Kommentar zum USG, n. 28 sull'art. 32e LPAmb).

Le indennità versate ai Cantoni costituiscono anche sovvenzioni di diritto, poiché la Confederazione deve garantirle qualora le condizioni legali siano soddisfatte (cfr. Pierre Tschannen, Kommentar zum USG, n. 29 sull'art. 32e LPAmb).

Inoltre, le indennità secondo l'articolo 32e LPAmb sono vincolate allo scopo. I Cantoni devono utilizzare i contributi della Confederazione per coprire i costi dei provvedimenti adottati ai sensi della legislazione in materia di siti contaminati. I contributi della Confederazione non possono essere utilizzati per altri scopi.

Le modalità di utilizzo da parte dei Cantoni delle indennità corrisposte a questi ultimi non sono disciplinate espressamente a livello di legge e di ordinanza.

- il tenore della legge è formulato in modo aperto in riferimento al diritto alle indennità. L'articolo 32e capoverso 4 LPAmb si limita a indicare che «le indennità sono corrisposte ai Cantoni»;
- allo stesso modo, l'articolo 9 capoverso 1 OTaRSi specifica soltanto che la Confederazione concede delle indennità ai Cantoni in conformità con l'articolo 32e capoversi 3 e 4 LPAmb.

8.2 Fattispecie delle indennità

8.2.1 Osservazioni generali

Di seguito sono trattati in modo approfondito i temi delle discariche di rifiuti urbani, degli impianti di tiro e dei costi scoperti.

L'elaborazione del catasto e i costi per l'esame di siti non inquinati non sono invece trattati in modo dettagliato. I costi registrati in questo contesto sono sempre assunti dall'ente pubblico competente (Cantone o Comune), che a tal fine riceve dei contributi dalla Confederazione.

8.2.2 Discariche di rifiuti urbani

a. Condizioni per il versamento di indennità

Per l'esame, la sorveglianza e il risanamento di siti inquinati nei quali non sono più stati depositati rifiuti dopo il 1° febbraio 1996, sono corrisposte indennità che ammontano al 40 per cento dei costi computabili se detti siti sono stati adibiti prevalentemente a depositi di rifiuti urbani (cfr. art. 32e cpv. 3 lett. b n. 2 in combinato disposto con il cpv. 4 secondo periodo lett. c LPAmb).

I siti adibiti prevalentemente a depositi di rifiuti urbani sono di norma discariche gestite dall'ente pubblico o da privati senza alcuna autorizzazione, ma nell'interesse pubblico, in modo corrispondente alle discariche di classe III esistenti in passato (cfr. allegato 1 della direttiva del marzo 1976 sulle discariche dell'ex Ufficio federale per la protezione dell'ambiente). Non è determinante il fatto che un'eventuale necessità di risanamento sia dovuta ai rifiuti urbani o eventualmente ad altri rifiuti pericolosi depositati (come rifiuti industriali o commerciali). I siti in questione sono di seguito denominati «discariche di rifiuti urbani».

b. Utilizzo delle indennità

Secondo il messaggio del Consiglio federale del 7 giugno 1993 concernente la revisione della LPAmb del 21 dicembre 1995 (FF 1993 II 1213), in molti casi il costo del risanamento supererebbe le possibilità finanziarie del responsabile, ammesso che questi possa essere identificato. Lo stesso vale anche per il risanamento delle discariche non più in esercizio nelle quali Comuni o associazioni comunali hanno depositato rifiuti urbani. La parte a carico degli enti pubblici è stimata a due terzi dei costi totali. Considerato l'ammontare di tale investimento, vi è il pericolo che i necessari risanamenti non vengano effettuati: da qui la necessità di una prescrizione speciale sul finanziamento (FF 1993 II 1267 segg.).

Secondo il commento sulla LPAmb, l'articolo 32e LPAmb mira a consentire il finanziamento di una parte dei costi di risanamento rimanenti che spettano ai Cantoni. Con la prescrizione sul finanziamento, la legge intende alleggerire gli enti pubblici e contribuire affinché i risanamenti necessari siano effettuati in modo rapido e professionale (Pierre Tschannen, Kommentar zum USG, n. 2 sull'art. 32e LPAmb).

Il legislatore è partito dal presupposto che le discariche di rifiuti urbani sono state gestite dall'ente pubblico, che pertanto può essere ritenuto responsabile e di principio partecipa in misura sostanziale alla copertura delle spese di risanamento. Al fine di incentivare il risanamento da parte dell'ente pubblico, è stato determinato un tasso d'indennità fisso. Per questi siti inquinati è infatti stata definita un'indennità del 40 per cento.

Ne risulta che di principio le indennità sono versate all'ente pubblico. A tale riguardo occorre tuttavia precisare quanto segue.

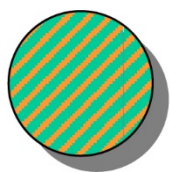
- Il legislatore aveva considerato il caso classico secondo cui l'ente pubblico doveva farsi carico dei costi di risanamento di discariche di rifiuti urbani in qualità di gestore delle discariche oppure a causa di costi scoperti. Nella pratica, tuttavia, anche un privato può gestire una discarica di rifiuti urbani nell'interesse pubblico ed esserne, di conseguenza, il responsabile principale. In questi casi il Comune è spesso responsabile solo in piccola parte dell'inquinamento presso il sito in questione. Non sarebbe pertanto coerente e, al contrario, sarebbe addirittura grave se il gestore di una discarica che è stato attivo nell'interesse pubblico dovesse essere considerato come il responsabile principale per il risanamento e se le indennità fossero invece versate all'ente pubblico. Poiché il gestore privato della discarica ha assunto un compito pubblico per conto dell'ente pubblico, ciò deve essere considerato anche in fase di ripartizione delle indennità per i costi risultanti da detto compito.
- Nel caso esposto, inoltre, sarebbero favorite misure esterne alla LPAmb se l'ente pubblico competente per l'assegnazione del risanamento fosse in grado di coprire la sua quota minima di responsabilità con le indennità. Per evitare di dover finanziare risanamenti inutilmente costosi e, di conseguenza, non sostenibili, l'indennità è limitata al 40 per cento dei costi computabili (cfr. messaggio concernente la revisione della LPAmb, FF 1993 II 1267). L'incentivazione di risanamenti non previsti dalla legge non rispetterebbe la volontà del legislatore.
- Il detentore privato di un sito che ha messo a disposizione il proprio terreno per la discarica può essere considerato come un privato attivo nell'interesse pubblico. I Cantoni possono concedere un contributo d'indennità al perturbatore per situazione che deve farsi carico delle spese. Dato che nel caso dei perturbatori per situazione è determinante la proprietà del sito nel momento in esame, in caso di cambiamento di proprietà il successore può essere considerato per l'assegnazione di un'indennità. Questo implica tuttavia che il successore non abbia ricevuto alcun ribasso di prezzo in occasione dell'acquisto del terreno.

Anche l'equità può essere considerata in fase di ripartizione delle indennità (riguardo all'equità nel quadro della determinazione delle quote di responsabilità si rimanda al cap. 2). La considerazione dell'equità può favorire la collaborazione tra autorità e privati, il che può corrispondere al principio di cooperazione.

c. Casi specifici

Si distinguono tre casi specifici: discariche di rifiuti urbani senza rifiuti pericolosi, discariche di rifiuti urbani con rifiuti pericolosi e discariche di rifiuti urbani con compartimenti.

I. Discariche di rifiuti urbani senza rifiuti pericolosi



- Rifiuti urbani
- Altri rifiuti
- Rifiuti pericolosi

Oltre ai normali rifiuti urbani, in queste discariche di norma sono stati depositati anche altri rifiuti che si sono mischiati con quelli normali. Non è risaputo se è stata depositata una quantità maggiore di rifiuti contenenti sostanze pericolose (rifiuti pericolosi), cioè non esistono prove storiche o tecniche che indichino una quantità maggiore di detti rifiuti. Per questo motivo possono verificarsi scambi di sostanze tra i diversi tipi di rifiuti.

In questo caso sono concesse indennità per provvedimenti adottati sull'intera superficie della discarica, in quanto non esiste nessuna parte chiaramente delimitabile (art. 9 cpv. 2 OTaRSi e contrario).

Secondo la dottrina dominante e la giurisprudenza, il responsabile principale corrisponde di norma al gestore della discarica (perturbatore per comportamento), che assume la parte più consistente dei costi (di norma il 70–90 %). Un altro responsabile principale è il detentore attuale del sito contaminato (perturbatore per situazione).

L'ente pubblico competente (Cantone o Comune) ha diritto alle indennità nella misura in cui deve garantire per i costi in qualità di gestore di una discarica oppure per i costi scoperti. Se un privato attivo nell'interesse pubblico è soggetto a pagamento in qualità di gestore di una discarica, i Cantoni possono considerarlo in fase di ripartizione delle indennità. Possono inoltre concedere un contributo d'indennità al detentore privato del sito operante nell'interesse pubblico.

II. Discariche di rifiuti urbani con rifiuti pericolosi



Oltre ai normali rifiuti urbani, ed eventualmente anche ad altri rifiuti (cfr. II.), è risaputo che in questo tipo di discarica sono state depositate anche quantità maggiori di rifiuti pericolosi. I rifiuti depositati nella discarica sono stati mischiati, di conseguenza può verificarsi uno scambio di sostanze tra i diversi tipi di rifiuti.

Anche in questo caso sono concesse indennità per provvedimenti adottati sull'intera superficie della discarica, in quanto non esiste nessuna parte chiaramente delimitabile (art. 9 cpv. 2 OTaRSi e contrario).

Oltre ai responsabili menzionati al punto I. (gestore di una discarica e detentore di un sito), i produttori di rifiuti sono considerati responsabili se i rifiuti prodotti presentano una pericolosità qualificata che potrebbe svilupparsi in un secondo momento durante la fase di deposito nella discarica (cfr. perizia di Pierre Tschannen, *Der Verursacherbegriff nach art. 32d USG*, dell'11 settembre 2002, pag. 12, Ursula Brunner, *URP 2009*, pag. 614; l'opinione non è tuttavia unanime, cfr. Beatrice Wagner Pfeifer, *ZBl 2004*, pag. 133 segg.).

III. Discariche di rifiuti urbani con compa



In questo caso i rifiuti urbani sono chiaramente delimitabili nel sito inquinato, pertanto non può verificarsi uno scambio di sostanze con altri tipi di rifiuti (delimitazione dei compartimenti).

Le indennità si limitano al compartimento contenente i rifiuti urbani (cfr. anche art. 9 cpv. 2 OTaRSi), la cui composizione può corrispondere a quanto descritto nei punti I. e II.

Non è prevista l'assegnazione di indennità per i compartimenti che non contengono rifiuti urbani, fatte salve le indennità per i costi scoperti risultanti.

8.2.3 Impianti di tiro

a. Condizioni per il versamento di indennità

La Confederazione accorda indennità per provvedimenti adottati presso impianti di tiro che non perseguono essenzialmente fini commerciali. I provvedimenti adottati presso impianti di tiro che perseguono un guadagno privato non sono pertanto indennizzabili.

Conformemente all'articolo 32e capoverso 3 lettera c LPAmb sono corrisposte indennità per l'esame, la sorveglianza e il risanamento di siti inquinati negli impianti di tiro che non perseguono essenzialmente fini commerciali se non sono più stati depositati rifiuti dopo il 31 dicembre 2012 nel caso di siti ubicati nelle zone di protezione delle acque sotterranee e dopo il 31 dicembre 2020 nel caso di altri siti. Dal 1° marzo 2020 i siti in cui si svolge al massimo un evento all'anno (tiro di campagna o manifestazioni di tiro storico) sono esclusi da questa scadenza purché l'evento abbia luogo regolarmente nello stesso sito da prima del 31 dicembre 2020 (cfr. art. 32e cpv. 3 lett. c n. 2 LPAmb).

Nel caso di impianti di tiro a 300 metri l'indennità ammonta forfettariamente a 8000 franchi per bersaglio, nel caso degli altri impianti di tiro al 40 per cento dei costi computabili (cfr. art. 32e cpv. 4 secondo periodo lett. b e c LPAmb). L'indennità forfettaria di 8000 franchi per bersaglio corrisponde in media all'aliquota della tassa del 40 per cento (rapporto della Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale [CAPTE -N] del 27 ottobre 2008, FF 2008 7931).

Secondo l'articolo 3 capoverso 2 LSU le indennità sono concesse soltanto a beneficiari estranei all'amministrazione federale (cfr. anche la sentenza 1C_566/2011 del 4 ottobre 2012 del Tribunale federale, E. 2.2.5). Per i provvedimenti adottati presso impianti di tiro militari della Confederazione non sono pertanto concesse indennità. Nel caso di impianti di tiro di cui la Confederazione è uno dei responsabili principali, essa deve partecipare ai costi in base alla quota di responsabilità corrispondente.

b. Utilizzo delle indennità

Gli impianti di tiro sono paragonabili alle discariche di rifiuti urbani, in quanto le indennità sono versate indipendentemente dall'esistenza di costi scoperti.

Come constatato nel rapporto della Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale (CAPTE-N) del 20 agosto 2002 (FF 2003 4376), oggi i costi necessari per il risanamento di impianti di tiro sono a carico delle società di tiro quali principali perturbatori per comportamento nonché dei Comuni e dei proprietari di fondi quali perturbatori per situazione. Poiché nel caso degli impianti di tiro risulta spesso difficile determinare la ripartizione dei costi e l'insolvenza, il tasso d'indennità è fissato generalmente al 40 per cento in modo analogo alle discariche di rifiuti urbani (FF 2003 4376).

Sebbene la società di tiro risponde dell'impianto tramite il suo patrimonio, spesso non dispone di mezzi finanziari, pertanto occorre verificare caso per caso il contributo che la società può fornire per il risanamento. L'ente pubblico deve dunque coprire regolarmente i costi scoperti. In questo contesto, la revisione della LPAmb del 2006 ha consentito di elaborare una regolamentazione analoga a quella delle discariche di rifiuti urbani per gli impianti di tiro generalmente gestiti dall'ente pubblico.

Di norma, l'ente pubblico (Cantone o Comune) assume spese elevate per gli impianti di tiro che possiede e che utilizza per il tiro fuori del servizio. In questi casi l'ente pubblico è considerato sia il perturbatore per comportamento sia il perturbatore per situazione. Questo perché l'inquinamento riconducibile agli esercizi di tiro

obbligatorio può svilupparsi nel quadro di un compito delegato dalla Confederazione a Cantoni e a Comuni (cfr. sentenza 1A.158/2005 del 31 ottobre 2005 del Tribunale federale nonché art. 125 e 133 della legge federale sull'esercito e sull'amministrazione militare del 3 febbraio 1995 [legge militare, LM; RS 510.10]). Le società di tiro possono effettuare gli esercizi di tiro fuori del servizio e in questo contesto svolgono compiti nell'interesse pubblico.

Anche il proprietario di un fondo il cui terreno è utilizzato per il tiro fuori del servizio può svolgere compiti pubblici. Questi ultimi possono essere svolti pure nel quadro del tiro di servizio (p. es. corsi di ripetizione) presso impianti di tiro militari che non appartengono alla Confederazione.

Di norma l'ente pubblico competente ha diritto alle indennità. La società di tiro può ricevere delle indennità se ha svolto dei compiti nell'interesse pubblico. Il contributo d'indennità alla società di tiro è determinato in base all'entità del tiro effettuato nell'interesse pubblico nonché alla situazione finanziaria. I Cantoni possono concedere un contributo d'indennità al detentore privato di un sito operante nell'interesse pubblico.

8.2.4 Costi scoperti

a. Condizioni per il versamento di indennità

Per l'esame, la sorveglianza e il risanamento di siti inquinati nei quali non sono più stati depositati rifiuti dopo il 1° febbraio 1996, ai Cantoni è corrisposto il 40 per cento dei costi computabili se il responsabile non è identificabile oppure è insolvente (cfr. art. 32e cpv. 3 lett. b n. 1 LPAmb in combinato disposto con il cpv. 4 secondo periodo lett. c LPAmb).

Come illustrato nel rapporto CAPTE-N del 20 agosto 2002, possono risultare costi scoperti se un responsabile non esiste più, se non è identificabile oppure è insolvente, se non può farsi carico dell'intera quota che gli spetta per motivi di equità e, infine, se può essere esentato dall'obbligo di coprire le spese secondo l'articolo 32d capoverso 2 terzo periodo LPAmb (FF 2003 4376). Costi scoperti possono risultare anche se un sito è contaminato per motivi di forza maggiore oppure per caso (Pierre Tschannen, Kommentar zum USG, n. 32 sull'art. 32d LPAmb).

In linea di principio la Confederazione accorda delle indennità anche in questi casi non menzionati esplicitamente nella legge, dove il responsabile non può farsi carico dei costi.

b. Utilizzo delle indennità

In caso di indennità accordate per l'esame, la sorveglianza e il risanamento di siti inquinati che prevedono costi scoperti, la questione dell'utilizzo delle indennità non si pone. Anche in questo contesto, infatti, la Confederazione versa il 40 per cento delle indennità per i costi scoperti che l'ente pubblico deve sostenere secondo l'articolo 32d capoverso 3 LPAmb, vale a dire per i costi che l'ente pubblico deve sostenere in quanto non possono essere presi a carico dal responsabile.

In questo contesto, l'ente pubblico competente che deve farsi carico dei costi scoperti ha diritto alle indennità.