Urteilskopf

143 III 73

13. Estratto della sentenza della I Corte di diritto civile nella causa Federazione A. contro B. AG (ricorso in materia civile) 4A_165/2016 del 16 febbraio 2017

Regeste (de):

Art. 32bbis Abs. 1 USG; Finanzierung bei Aushubmaterial von belasteten Standorten.

Nach Art. 32bbis Abs. 1 lit. b USG sind nur diejenigen Kosten für die Untersuchung und die Entfernung von belastetem Aushubmaterial ersetzbar, das von Bauarbeiten herrührt (E. 6).

Begriff des Inhabers und zeitliche Beschränkung des Ersatzanspruchs (E. 7 und 8).

Regeste (fr):

Art. 32bbis al. 1 LPE; financement de l'élimination de matériaux d'excavation de sites pollués.

Selon l'art. 32bbis al. 1 let. b LPE, seuls les coûts d'investigation et d'élimination de matériaux pollués provenant de travaux de construction sont sujets à remboursement (consid. 6).

Notion du détenteur et limitation temporelle du droit au remboursement (consid. 7 et 8).

Regesto (it):

Art. 32bbis cpv. 1 LPAmb; finanziamento dello sgombero di materiale di scavo in siti inquinati.

In virtù dell'art. 32bbis cpv.1 lett. b LPAmb sono unicamente risarcibili i costi delle analisi e della rimozione di materiale di scavo inquinato proveniente da lavori di costruzione (consid. 6).

Nozione di detentore e limitazione temporale del diritto al risarcimento (consid. 7 e 8).

Sachverhalt ab Seite 73

BGE 143 III 73 S. 73

Il 30 marzo 1978 la Federazione A. ha acquistato il fondo particella n. 543 di X. dalla B. AG, la quale lo aveva utilizzato per decenni come deposito di combustibili per il commercio all'ingrosso. Il 23 aprile 2007 la Sezione per la protezione dell'aria, dell'acqua e del suolo del Dipartimento del territorio del Cantone Ticino ha informato la proprietaria che il fondo sarebbe stato iscritto nel catasto dei siti inquinati in relazione con l'attività svolta in precedenza dalla B. AG.
BGE 143 III 73 S. 74

Il 15 maggio 2008 la Federazione A. ha venduto il fondo alla C. SA. Nel contratto la venditrice si è impegnata a fare assumere alla B. AG le conseguenze dell'iscrizione del fondo nel predetto catasto e ha ricevuto mandato per agire in responsabilità contro quest'ultima. Con sentenza del 15 gennaio 2015 la Pretora aggiunta di Bellinzona ha respinto, perché ha ritenuto l'attrice priva di legittimazione attiva, la petizione fondata sull'art. 32bbis LPAmb con cui la Federazione A. aveva chiesto che la B. AG fosse condannata a pagarle fr. 818'149.62 quale risarcimento dei costi delle indagini, delle spese legali e del danno fatto valere contro di lei dalla C. SA. Il successivo appello dell'attrice è stato respinto il 4 febbraio 2016 dalla II Camera civile del Tribunale di appello ticinese per motivi sostanzialmente analoghi a quelli del giudizio di prima istanza. La Federazione A. insorge davanti al Tribunale federale con ricorso in materia civile del 16 marzo 2016; chiede che la sentenza d'appello sia annullata, che le sia riconosciuta la legittimazione attiva e che la causa sia ritornata all'autorità cantonale per nuovo giudizio su spese e ripetibili. In via subordinata postula il rinvio per nuova decisione nel senso dei considerandi. La B. AG ha proposto di respingere il ricorso. Entrambe le parti

hanno presentato una seconda scrittura. L'autorità cantonale non si è pronunciata. Il Tribunale federale ha respinto il ricorso.
(riassunto)

Erwägungen

Dai considerandi:

6. L'art. 32bbis LPAmb (RS 814.01) porta il titolo marginale "Finanziamento dello sgombero di materiale di scavo in siti inquinati". Esso definisce la chiave di ripartizione delle "spese supplementari di analisi e smaltimento del materiale" provenienti da siti che non sottostanno all'obbligo di risanamento secondo l'art. 32c LPAmb. Il cpv. 1 stabilisce le condizioni, cumulative, del diritto al risarcimento. Il detentore può esigerlo se, tra l'altro, "lo sgombero del materiale è necessario per procedere all'edificazione o alla modifica di costruzioni" (lett. b).
6.1 L'art. 32bbis cpv. 1 lett. b LPAmb, confortato dal titolo marginale della norma, subordina quindi in modo chiaro il diritto al risarcimento all'effettuazione di lavori di costruzione: sono risarcibili i costi delle analisi e della rimozione di materiale di scavo inquinato proveniente da lavori di costruzione. Questa connessione funzionale è
BGE 143 III 73 S. 75

la ragione d'essere della norma, che riguarda i casi nei quali i terreni inquinati non necessitano di per sé di misure di risanamento immediate ma soggiacciono all'obbligo di analisi e smaltimento appropriati soltanto nell'ambito dell'effettuazione di lavori di costruzione. È da notare che, durante i lavori che portarono alla revisione della LPAmb entrata in vigore il 1° novembre 2006, il Consiglio federale e il Consiglio degli Stati proponevano inizialmente lo stralcio dell'art. 32bbis perché temevano, tra l'altro, che i proprietari fossero indotti a effettuare subito indagini e opere di risanamento a spese di chi aveva causato l'inquinamento senza che vi fosse una necessità (i cosiddetti risanamenti di lusso). Fu in risposta a questi timori che il Consiglio nazionale propose di addossare al responsabile solo i costi di sgombero di materiale inquinato che fossero necessari per i lavori di costruzione (Consigliere nazionale André Reymond [BU2005 CN 3]; Consigliere agli StatiRolf Büttiker [BU 2005 CS 561];cfr. SÉBASTIEN CHAULMONTET, Verursacherhaftungen im Schweizer Umweltrecht, 2009, n. 750). Questa circostanza, che la ricorrente stessa evoca, conferma la relazione stretta che deve esserci tra lo sgombero e lo smaltimento del materiale inquinato e l'effettuazione di lavori di costruzione. Interventi di risanamento per i quali questa relazione diretta manca non rientrano nel campo di applicazione dell'art. 32bbis LPAmb (GRIFFEL/RAUSCH, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Ergänzungsband zur 2. Auflage, 2011, n. 21 ad art. 32bbis LPAmb; ISABELLE ROMY, in Loi sur la protection de l'environnement, Moor/Favre/Flückiger [ed.], 2010, n. 18 ad art. 32bbis LPAmb).
6.2 Nel caso in esame la sentenza impugnata stabilisce, a conferma del giudizio di prima istanza, che la ricorrente non ha mai svolto lavori di scavo per procedere a un'edificazione; la circostanza è definita "pacifica". Questo fatto è vincolante (art. 105 cpv. 1 LTF). La ricorrente non lo contesta, perlomeno non nella giusta forma (cfr. consid. 2 non pubblicato). Davanti al Tribunale federale essa si limita a sottolineare il carattere usuale dei sondaggi preliminari, che sarebbero indice della sua volontà di costruire. Nella sentenza cantonale non vi è però traccia di tale volontà; tanto meno della relazione funzionale tra i sondaggi preliminari effettuati dalla ricorrente e la successiva edificazione del fondo da parte della C. SA.
6.3 Ne viene che, sulla base dei fatti accertati, la Corte d'appello non ha leso l'art. 32bbis LPAmb nel respingere la domanda di
BGE 143 III 73 S. 76

risarcimento del costo dei sondaggi preliminari effettuati dall'attrice. Non è però la legittimazione attiva a fare difetto; la domanda va respinta perché non è adempiuto il requisito materiale della responsabilità enunciato dall'art. 32bbis cpv. 1 lett. b LPAmb. Nel suo risultato il diritto federale è però stato applicato correttamente.
7. Per i costi di rimozione del materiale inquinato successivi alla vendita del terreno, si pone invece la questione della legittimazione attiva.
7.1 In forza dell'art. 32bbis cpv. 1 LPAmb è legittimato ad agire il detentore del fondo (le détenteur, der Inhaber) che rimuove materiale da un sito inquinato. Lo sono il proprietario attuale e chi è al beneficio di un diritto reale, se del caso limitato, che gli dia la facoltà di costruire, ovvero di disporre del materiale da asportare (GRIFFEL/RAUSCH, op. cit., n. 11 ad art. 32bbis LPAmb; CHAULMONTET, op. cit., n. 840 segg. in part. n. 850 e 862). ISABELLE ROMY (op. cit., n. 22-26 ad art. 32bbis LPAmb) ritiene che possa essere detentore anche il titolare di un diritto personale, per

esempio il conduttore, qualora abbia il dominio (maîtrise) giuridico o di fatto sull'immobile. Siccome non sempre vi è identità tra il detentore di un fondo e il detentore dei materiali inquinati, propone di riconoscere la legittimazione ad agire a colui che sopporta i costi supplementari della rimozione, poco importa che sia il detentore dell'immobile o il detentore dei rifiuti.

7.2 La situazione in esame non è sussumibile nelle predette definizioni di detentore, nemmeno in quella più larga proposta da ISABELLE ROMY. Dopo la vendita del terreno la ricorrente non ha infatti conservato nessuna prerogativa che le permetta di esercitare un potere di disposizione qualsiasi, giuridico o di fatto, sul fondo o sul materiale inquinato; lei stessa non lo pretende. Ha pertanto perso la qualità di detentrice sia dell'immobile sia dei materiali, precludendosi il diritto di agire in responsabilità (cfr. CHAULMONTET, op. cit., n. 863). Detentrice nel senso dell'art 32bbis cpv. 1 LPAmb potrebbe semmai essere la C. SA, la quale, secondo gli accertamenti dell'autorità cantonale, dopo l'acquisto ha ottenuto la licenza edilizia, ha costruito e ha bonificato il terreno. La nuova proprietaria non adempie tuttavia il requisito dell'art 32bbis cpv. 1 lett. c LPAmb, avendo comperato il fondo nel 2008.
8. La ricorrente non può essere seguita laddove sostiene che l'interpretazione della norma alla luce del principio di causalità, in conformità con la volontà del legislatore, impone di riconoscere la
BGE 143 III 73 S. 77

legittimazione ad agire anche al vecchio detentore che vende il fondo e assume per contratto l'obbligo di pagare i costi dello smaltimento del materiale inquinato ad opera del nuovo proprietario.
8.1 Occorre anzitutto osservare che la portata degli obblighi contrattuali assunti dalla ricorrente non è chiara. La Corte cantonale, che non aveva necessità di approfondire la questione, ha costatato semplicemente che, in considerazione dell'iscrizione del terreno nel catasto dei siti inquinati, la venditrice si era impegnata a "fare il possibile per caricare le eventuali conseguenze alla B. AG" e che l'acquirente le aveva dato mandato per "attivare la responsabilità della compagnia petrolifera" e contenere al massimo i costi. Che la ricorrente dovesse adoperarsi per rendere responsabile la B. AG non significa ancora che si fosse anche impegnata a pagare i costi dello smaltimento del materiale inquinato. Inoltre, la C. SA non poteva né incaricare la ricorrente di fare valere né cederle diritti che non aveva. Ad ogni modo, quale che fosse la portata di queste pattuizioni, esse non potrebbero giovare alla ricorrente.
8.2 È indubbio che l'art. 32bbis LPAmb si proponga di attuare dal profilo del diritto civile il principio di causalità enunciato dagli art. 74 cpv. 2 Cost. e 2 LPAmb. Si tratta tuttavia di una disposizione d'eccezione, di carattere transitorio, che subordina la responsabilità di chi ha causato l'inquinamento a condizioni rigide. La dottrina, s'è visto, attribuisce alla nozione di detentore del fondo un significato che va già al di là del testo letterale; riconosce la qualità per agire a chi è al beneficio di diritti reali oppure, secondo ISABELLE ROMY, di altre prerogative che gli diano il dominio giuridico o di fatto sul fondo o sul materiale da asportare (cfr. consid. 7.1). L'interpretazione che suggerisce la ricorrente andrebbe oltre; a determinare la qualità per agire contro il perturbatore per comportamento sarebbero gli accordi dei proprietari che si succedono nel tempo, a prescindere dal legame con il terreno inquinato.
La ricorrente richiama il progetto di revisione della LPAmb del 20 agosto 2002, il cui art. 32bbis cpv. 3 prevedeva che la decisione sulla ripartizione delle spese sarebbe stata presa dall'autorità amministrativa su richiesta di "una persona implicata-une personne concernée-ein Beteiligter" (FF 2003 4373, risp. FF 2003 4559 e BBl 2003 5040). Spiega che tale disposizione, che riprendeva la terminologia dell'art. 32d cpv. 3 del progetto riguardante i siti
BGE 143 III 73 S. 78

contaminati da risanare obbligatoriamente, è stata in seguito modificata con l'attribuzione della competenza al giudice civile; l'intento era tuttavia di sgravare i Cantoni e di scaricare l'amministrazione, non di restringere la cerchia delle persone legittimate ad agire.
8.2.1 L'art. 32bbis di quel progetto era effettivamente ricalcato sull'art. 32d; a quel momento, la novella si ispirava volutamente alla regolamentazione dei siti contaminati (Rapporto della Commissione dell'ambiente, della pianificazione, del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale del 20 agosto 2002, FF 2003 4341 n. 2.3.1.4 e 2.5). Quanto alle persone legittimate ad agire il testo rimase invariato anche nella versione approvata dal Consiglio nazionale durante la sessione primaverile 2005 (BU 2005 CN 2), che venne tuttavia rifiutata dal Consiglio degli Stati nella sessione estiva (BU 2005 CS 561). Le divergenze furono appianate nella fase successiva, quando l'art. 32bbis LPAmb divenne una norma di responsabilità di diritto privato, di competenza dei tribunali civili (BU 2005 CN 1106), che permette di ripartire in un modo ritenuto equo i costi tra chi ha causato l'inquinamento e il detentore del terreno e di evitare così i risanamenti di lusso. Il nuovo carattere civile della nuova norma rende difficile ricercare analogie con le versioni precedenti; le procedure

amministrative e civili sono rette da regole e principi diversi.
8.2.2 I dibattiti parlamentari non danno spiegazioni sul cambiamento o sul significato della terminologia concernente il diritto di agire, fatta eccezione di un inciso del Consigliere agli Stati Thomas Pfisterer, secondo cui il detentore attuale del fondo è di regola il proprietario attuale (BU 2005 CS 931; cfr. anche l'intervento del Consigliere nazionale André Reymond che non parla di "détenteur" ma di "propriétaire du terrain" [BU 2005 CN 1107]). La ricorrente stessa dà atto che la nozione di detentore non è stata oggetto di discussioni.
Dalla lettura dei verbali riferiti al compromesso raggiunto fra le due Camere, sfociato in una soluzione di natura transitoria in cui l'esercizio dell'azione di responsabilità è sottoposto a condizioni temporali rigorose riferite al periodo in cui il fondo doveva essere stato acquistato, emerge tuttavia l'intenzione del legislatore di impedire l'applicazione delle nuove regole alle compravendite recenti. In questo senso si sono espressi i Consiglieri nazionali Rudolf Rechsteiner e André Reymond (BU 2005 CN 1107). Rechsteiner ha osservato esplicitamente che "Durch neue Käufe und Verkäufe können also

BGE 143 III 73 S. 79

keine Rückgriffe auf frühere Verursacher von Bauherrenaltlasten erfolgen" (BU 2005 CN 1863). Delle perplessità a tale riguardo erano in effetti state espresse a due riprese dal Consigliere federale Moritz Leuenberger [BU 2005 CN 4 e CS 563].
8.2.3 La ricorrente ritiene di essere legittimata ad agire, in vece della nuova proprietaria, poiché ha assunto per contratto l'obbligo di pagare i costi del risanamento. Seguire questo ragionamento significherebbe che la C. SA, che ha effettuato il risanamento ma non può esercitare l'azione dell'art. 32bbis LPAmb perché ha acquistato il terreno dopo il 1° luglio 1997 (cpv. 1 lett. c), potrebbe scaricare la spesa sulla ricorrente, la quale potrebbe a sua volta farsi risarcire, parzialmente, dalla B. AG. Nel suo risultato economico questa soluzione equivarrebbe quindi ad ammettere che il diritto al risarcimento possa essere negoziato e trasferito da un proprietario all'altro in occasione di compravendite successive alla fascia temporale definita dalla norma. È proprio questa situazione che, come detto sopra (consid. 8.2.2), si è voluto evitare. L'interpretazione propugnata dalla ricorrente è pertanto in contrasto con la volontà espressa dal legislatore.
8.3 Ne viene che il Tribunale di appello ha applicato correttamente il diritto federale anche per riguardo ai costi di rimozione del materiale inquinato successivi alla vendita del terreno da parte della ricorrente. Le conseguenze per lei sarebbero certamente gravose, qualora avesse effettivamente assunto i costi dello smaltimento del materiale inquinato eseguito dalla C. SA (cfr. consid. 8.1). Sarebbero però da ricondurre alla severità dell'art. 32bbis LPAmb; al carattere eccezionale e transitorio del compromesso scaturito dai dibattiti parlamentari. (...)