

**ISSN 1127-8579**

**Pubblicato dal 26/05/2011**

**All'indirizzo <http://concorsi.diritto.it/docs/31684-la-tutela-dell-equilibrio-ecologico-in-svizzera>**

**Autore: Baiguera Altieri Andrea**

## **La tutela dell'equilibrio ecologico in Svizzera**

# LA TUTELA DELL' EQUILIBRIO ECOLOGICO IN SVIZZERA

del Dottor Andrea Baiguera Altieri lic. jur. svizzero

[a.baiguera@alice.it](mailto:a.baiguera@alice.it)

[and.baiguera@libero.it](mailto:and.baiguera@libero.it)

[baiguera.a@hotmail.com](mailto:baiguera.a@hotmail.com)

## 1. La Legge federale sulla protezione dell' ambiente ( LPAmb ) ( 07/10/1983 )

Gli Artt. 1-3 LPAmb recano la consueta vivacità sterile e retorica dei Preamboli e delle Enunciazioni di Principio contemplate, volutamente o non, da ogni Testo Normativo. E' specialmente l' Art. 1 comma 1 LPAmb<sup>1</sup> a presentare le maggiori ridondanze precettive. Tuttavia, i lemmi << *diversità biologica e fertilità del suolo* >> meritano attenzione, giacché essi ripropongono lo sfavore legislativo occidentale nei confronti delle tecniche OGM ( L.F. 21/03/2003 ). Eppure, non mancano Autori a parere dei quali le sementi geneticamente modificate potrebbero essere utili allo sfruttamento alimentare del territorio africano. Ovverosia, non mancano Genetisti ed Agronomi che, nelle coltivazioni OGM, rinvergono la soluzione a carestie e denutrizione per molti Paesi terzomondiali. Anche l' Art. 2 LPAmb<sup>2</sup> risulta inidoneo. In primo luogo, infatti, esso non distingue la responsabilità oggettiva ( Civile ) e la responsabilità personale ( Penale ). In secondo luogo, comunque, la tautologia *de jure condito* ex Art. 2 LPAmb poteva e doveva essere evitata. Probabilmente, il Testo Normativo in questione intendeva sortire utile sotto il profilo della deterrenza. Tuttavia, la minaccia e l' ammonimento non costituiscono strumenti formalmente propri della tecnica giuridica. Eguale tenore retorico è insito nel comma 1 Art. 3 LPAmb<sup>3</sup>. Viceversa, il comma 2 Art. 3 LPAmb<sup>4</sup> rinvia, in forma quasi esplicita, alla Legge sull' Energia Nucleare ( 21/03/2003 ) nonché alla correlata Ordinanza ( 10/12/2004 ). Rimane senz' altro censurabile, nel comma 1 Art. 3 LPAmb, il rinvio ad << *altre leggi federali* >>. Nuovamente e, forse, inconsciamente, il Legislatore di Berna ignora le autonomie di rango cantonale e prosegue la triste strada anti-federalista ed anticostituzionale dell' annichilazione precettiva dei nostri Parlamenti cantonali. Anzi, v' è da chiedersi se sia stato idoneo delegare ad una Legge federale la protezione dell' Ambiente. In realtà, ogni singolo Cantone ha una propria ecosfera specifica. Analogo tenore pleonastico è manifestato pure dagli Artt. 4-6 LPAmb. L' Art. 4 LPAmb rinvia alla Legge sugli OGM ( 21/03/2003 ). Tuttavia, trattasi di una citazione scontata. Anche l' Art. 5 LPAmb enunzia, in modo pressoché risibile, la priorità degli eventi bellici sulla cogenza della LPAmb. Infine, l' Art. 6 LPAmb descrive Organi e Servizi informativi in modo assai lato e generico. Meglio

---

1 Art. 1 comma 1 LPAmb

*Scopo della presente legge è di proteggere l' uomo, la fauna e la flora, le loro biocenosi e i loro biotopi dagli effetti dannosi e molesti, e di conservare in modo duraturo le basi naturali della vita, in particolare la diversità biologica e la fertilità del suolo*

2 Art.2 LPAmb

Principio di causalità

*Le spese delle misure prese secondo la presente legge sono sostenute da chi ne è la causa*

3 Art. 3 comma 1 LPAmb

*Sono riservate le prescrizioni più severe di altre leggi federali*

4 Art. 3 comma 2 LPAmb

*Le sostanze radioattive e le radiazioni ionizzanti sottostanno alla legislazione sull' energia nucleare e a quella sulla radioprotezione*

sarebbe stato omettere tale Principio di massima ed attendere il prosieguo, ben più dettagliato, della LPAmb

Molto importanti, sono le definizioni autentiche contenute nell' Art. 7

LPAmb:

- **EFFETTI** : lemma novellato dalla L.F. 21/03/2003 sugli OGM. Essi sono
  - inquinamento atmosferico
  - rumore
  - vibrazioni
  - radiazioni
  - inquinamento acustico
  - deterioramento del suolo
  - incroci genetici artificiali ( OGM )
  - scarti inquinanti ( di ogni tipo )
  
- **EMISSIONI** ( da un impianto verso l' esterno )
- **IMMISSIONI** ( dall' esterno in un impianto )
  - inquinamento atmosferico
  - rumore vibrazioni
  - radiazioni
  
- **INQUINAMENTO ATMOSFERICO** : alterazioni dell' aria cagionate da
  - fumo
  - fuliggine
  - polveri
  - gas
  - aerosol
  - vapori
  - odori
  - calore disperso
  
- **SUOLO** : lo strato superficiale della terra adatto alla crescita delle piante
  
- **DETERIORAMENTO DEL SUOLO** : alterazioni del suolo
  - fisiche
  - chimiche
  - biologiche
  
- **SOSTANZE** : sono
  - elementi chimici
  - composti di elementi chimici
  - preparati, miscele, soluzioni
  
- **ORGANISMI** : unità biologiche cellulari o a-cellulari capaci di riprodursi e, dunque, di trasmettere un codice genetico
  
- **ORGANISMI GENETICAMENTE MODIFICATI** : materiale geneticamente modificato in modo artificioso

- **ORGANISMI PATOGENI** : organismi che possono cagionare malattie
- **RIFIUTI** : cose mobili di cui il detentore si libera. I rifiuti vanno smaltiti nell' interesse della collettività
- **SMALTIMENTO DEI RIFIUTI** : esso assume le forme di
  - riciclaggio
  - deposito
  - raccolta
  - trasporto
  - trattamento
- **TRATTAMENTO DEI RIFIUTI** : qualsiasi modificazione dei rifiuti sotto il riguardo
  - fisico
  - biologico
  - chimico
- **IMPIANTI** : essi sono
  - edifici
  - case
  - vie di comunicazione
  - stabilimenti fissi
  - modificazioni del terreno
- **UTILIZZAZIONE** : ( di sostanze, organismi, rifiuti )
  - produzione
  - importazione
  - esportazione
  - messa in commercio
  - impiego
  - deposito
  - trasporto
  - smaltimento

La lunga catalogazione ingegneristica ex Art. 7 LPAmb non va disprezzata. Essa non contiene, per il vero, precetti giuridici. Eppure, l' Art. 7 LPAmb reca il merito, assente nelle Normazioni italiane, di sottrarre al ben più mutevole *stare decisis* giurisprudenziale il compito ermeneutico di definire oggetti e concetti già pertinentemente e minuziosamente qualificati , anche grazie alla L.F. 21/12/1995 e, soprattutto, alla L.F. 21/03/2003

### **1.1 L' inquinamento acustico nella LPAmb**

L' Art. 11 LPAmb statuisce un limite di ragionevolezza alle emissioni acustiche. Esse sono distinte in rumori e vibrazioni. Il comma 2 Art.11 LPAmb<sup>5</sup> determina, quali

---

<sup>5</sup> Art. 11 comma 2 LPAmb

*Indipendentemente dal carico inquinante esistente, le emissioni, nell' ambito della prevenzione, devono essere limitate nella misura massima consentita dal progresso tecnico, dalle condizioni d' esercizio e dalle possibilità*

parametri per la limitazione, le nuove tecniche antiacustiche, l' esame attento della situazione concreta e le possibilità economiche del responsabile delle emissioni acustiche.

Per le immissioni acustiche, si applica, per analogia civilistica, la Normazione amministrativa ex Artt. 11 e 12 LPAmb. Tuttavia, in modo specifico, il comma 2 Art. 13 LPAmb<sup>6</sup> tutela, con il massimo impegno, bambini, malati, anziani e Donne gravide. Anche l' Art. 14 LPAmb<sup>7</sup> protegge dalle immissioni acustiche uomini, flora, fauna, ma specialmente la popolazione, se disturbata, la solidità degli edifici, il suolo, la vegetazione e le acque pubbliche ( si pensi p.e. al turbamento della quiete nei Parchi Pubblici e nelle Oasi Verdi adibite ad Agriturismo o Grotto )

Anche gli Artt. 16-18 LPAmb sono riferiti al risanamento di edifici anti-ecologici sotto il profilo acustico. L' Art. 16 LPAmb fissa i Principi Generali, stabilendo che le costruzioni fono-inquinanti vanno obbligatoriamente risanate, specialmente in caso di imposizione della PA comunale o cantonale. Anzi, in casi gravi, le Pubbliche Autorità possono sequestrare e sigillare lo stabile. Ai sensi dell' Art. 17 comma 1 LPAmb<sup>8</sup>, il proprietario dell' impianto anti-ecologico, nella quasi totalità dei casi, reca l' interesse legittimo ad agevolazioni burocratiche e, soprattutto, fiscali. In ogni caso, la *ratio* del comma 1 Art. 18 LPAmb<sup>9</sup> prescrive che il risanamento fonico dell' edificio dev' essere radicale e risolutivo.

L' Art. 20 comma 1 LPAmb<sup>10</sup> prevede che, in caso di emissioni acusticamente inquinanti verso strade, aeroporti e stazioni ferroviarie, il responsabile dei rumori e delle vibrazioni crea, a proprie spese, sistemi di insonorizzazione

Ai sensi del comma 1 Art. 21 LPAmb<sup>11</sup>, gli edifici costruiti successivamente all' entrata in vigore della LPAmb ( 01/01/1985 ) debbono essere acusticamente non inquinanti sin dalla progettazione

Su disposizione del comma 1 Art. 24 LPAmb, è vietata l' urbanizzazione ad uso abitativo di zone già inquinate sotto il profilo acustico. Il comma 2 della medesima Norma afferma che, se la zona è acusticamente inquinata, ma le abitazioni preesistevano

---

*economiche*

6 Art. 13 comma 2 LPAmb

*Al riguardo, tiene conto anche degli effetti delle immissioni su categorie di persone particolarmente sensibili, come i bambini, i malati, gli anziani e le donne incinte*

7 Art. 14 LPAmb

Valori limite delle immissioni per inquinamenti atmosferici

*I valori limite delle immissioni per inquinamenti atmosferici sono stabiliti in modo che, secondo la scienza o l' esperienza, le immissioni inferiori a tali valori*

- a. *non mettano in pericolo l' uomo, la fauna e la flora, le loro biocenosi e i loro biotopi*
- b. *non molestino considerevolmente la popolazione*
- c. *non danneggino le opere edili*
- d. *non pregiudichino la fertilità del suolo, la vegetazione e le acque*

8 Art. 17 comma 1 LPAmb

*Se, nel singolo caso, il risanamento secondo l' articolo 16 capoverso 2 fosse sproporzionato, le autorità accordano facilitazioni*

9 Art. 18 comma 1 LPAmb

*Un impianto bisognoso di risanamento può essere trasformato o ampliato soltanto se viene contemporaneamente risanato*

10 Art. 20 comma 1 LPAmb

*Se le misure alla fonte non permettono di ridurre a un livello inferiore al valore d' allarme le immissioni foniche su edifici situati in vicinanza di strade, aeroporti, impianti ferroviari o altri impianti fissi pubblici o concessionati esistenti, i proprietari degli edifici sono tenuti a munire di finestre insonorizzate i locali destinati al soggiorno di persone o a proteggerli mediante analoghe misure di natura edile*

11 Art. 21 comma 1 LPAmb

*Chiunque intende costruire un edificio destinato al soggiorno prolungato di persone deve prevedere un' appropriata protezione edile contro il rumore esterno ed interno ed esterno, come anche contro le vibrazioni*

allo 01/01/1985, tale area residenziale rimane intangibile, ma sono ommmodo incentivati i provvedimenti di insonorizzazione.

Infine, il comma 3 Art. 25 LPAmb<sup>12</sup> stabilisce che la costruzione di nuove strade, di nuovi aeroporti e di nuove stazioni ferroviarie deve rispettare i limiti dell'inquinamento acustico massimo consentito. Naturalmente, il comma 3 Art. 25 LPAmb si riferisce a strade, aeroporti e ferrovie posteriori allo 01/01/1985, ovvero alla data di entrata in vigore della LPAmb

## 1.2. La vendita di organismi geneticamente modificati ( LPAmb – L.F. 21/03/2003 )

Ai sensi del comma 1 Art. 29a LPAmb<sup>13</sup>, gli OGM possono essere commerciati soltanto se i loro metaboliti ed i loro rifiuti non costituiscono un pericolo sanitario ( lett. a ) e non pregiudicano << la diversità biologica e la sua utilizzazione sostenibile >> (lett. b). La lett. b) comma 1 Art. 29a LPAmb è criticabile. Infatti, essa impiega lemmi troppo ingegneristici ed evidentemente riservati agli eventuali pericoli derivanti dagli OGM. Occorreva, comunque, una maggiore semplicità linguistica, giacché trattasi pur sempre di un Testo Normativo e non di un Manuale di Ingegneria genetica.

In ogni caso, in Svizzera, gli OGM potenzialmente patogeni possono, in via eccezionale, essere smerciati e coltivati, purché sussista il *placet* del Consiglio Federale, il quale garantisce accurate consulenze, misure preventive di sicurezza ed una corretta informazione ai consumatori ( Art. 29c commi 1 e 2 LPAmb<sup>14</sup> ), con grande spirito democratico. In buona sostanza, il Legislatore federale elvetico, con grande spirito democratico, lascia libero l'utente di decidere egli stesso se consumare o meno OGM. Del resto, la tematica in questione reca, per ora, ben poche certezze scientifiche.

L' Art. 29d LPAmb si allinea alla medesima *ratio* liberistica del precedente Art. 29c LPAmb. Infatti, la Confederazione, per il tramite del Consiglio Federale, può autorizzare, anche per fini sperimentali, lo smercio di OGM, ma sempre sotto la severa e costante vigilanza della PA e del commerciante medesimo. Infatti, qualora l' OGM sperimentato risultasse patogeno, esso verrà subito ritirato dal mercato. Per questo motivo, l' Art. 29d LPAmb ( introdotto dalla L.F. 19/03/2010 ) obbliga a segnalare nel Foglio Federale lo smercio di un alimento OGM. Entro 30 giorni dalla Pubblicazione sul FF, ogni avente causa può bloccare la vendita dell' OGM

Il commerciante di OGM ( Art. 29e LPAmb ed Art. 29f comma 1 LPAmb ) ha l' obbligo di avvertire il pubblico ( p.e. nell' etichetta ) circa l' eventuale, seppur non

---

12 Art. 25 comma 3 LPAmb

*Se, nella costruzione di nuove strade, aeroporti, impianti ferroviari o altri impianti fissi pubblici o concessionati, i valori limite delle immissioni [ ACUSTICHE ] non possono essere rispettati mediante misure alla fonte, gli edifici esposti al rumore devono essere protetti con finestre insonorizzate o analoghe misure edili a spese del proprietario dell' impianto*

13 Art. 29a comma 1 LPAmb

*Gli organismi possono essere utilizzati soltanto in modo che essi, i loro metaboliti e i loro rifiuti:*

- a. non possano mettere in pericolo l' uomo o l' ambiente
- b. non pregiudichino la diversità biologica e la sua utilizzazione sostenibile

14 Art. 29c commi 1 e 2 LPAmb

*Chiunque intende immettere nell' ambiente a titolo sperimentale organismi patogeni che non ha il diritto di mettere in commercio in vista di un impiego nell' ambiente ( Art. 29d ) deve esserne autorizzato dalla Confederazione*

*Il Consiglio Federale stabilisce le esigenze e la procedura. In particolare disciplina:*

- a. la consultazione di esperti
- b. la garanzia di finanziamento dei provvedimenti intesi ad accertare, prevenire o eliminare eventuali effetti nocivi o molesti
- c. l' informazione del pubblico

ancora provata, patogenesi del cibo OGM. A sua volta ( Art. 29g LPAmb<sup>15</sup> ), il Consiglio Federale studia e monitora gli OGM a mezzo della Commissione per la sicurezza biologica e della Commissione di Bioetica per il settore non umano.

Purtroppo, la LPAmb omette di specificare l' assai ampio spettro degli OGM: mangimi per bestiame, carne da macello, prodotti agricoli vegetali per alimenti, vini, frutta commestibile. Del resto, mancano certezze biochimiche sugli OGM. Soltanto nei prossimi decenni si conosceranno gli autentici effetti, positivi o negativi ,degli organismi geneticamente modificati. Viceversa, il tema della modificazione genetica umana è già noto a motivo degli orribili e condannabili esperimenti neo-nazisti sui nascituri nel grembo materno

### 1.3. La gestione dei rifiuti

L' Art. 30 LPAmb<sup>16</sup> enuncia con lodevole precisione le principali *rationes* in tema di rifiuti. Essi debbono essere:

- prodotti il meno possibile ( comma 1 Art. 30 LPAmb )
- riciclati ( comma 2 Art. 30 LPAmb )
- smaltiti ( comma 3 Art. 30 LPAmb )
  - rispettando l' ecosistema
  - entro il territorio svizzero ( se possibile )

Rimane comunque preferibile minimizzare la quantità di rifiuti ( Art. 30a LPAmb ). A tal fine, il Consiglio Federale può vietare lo smercio di rifiuti troppo inquinanti, agevola i rifiuti facilmente smaltibili e previene la costruzione di oggetti difficilmente riciclabili.

Come prevedibile ( comma 1 Art. 30b LPAmb<sup>17</sup> ), è incentivata e massimizzata la raccolta differenziata, la quale anzi diviene tassativa per i rifiuti contenenti sostanze pericolose ( insetticidi, farmaci scaduti, pile esaurite, olio per motori di auto )

Altra basilare *ratio*, in tema di rifiuti, è la correttezza del trattamento. Infatti, nel comma 1, l' Art. 30c LPAmb statuisce che il rifiuto, una volta trattato, deve contenere poco carbonio organico e dev' essere scarsamente solubile nell' acqua. In secondo luogo, il comma 2 Art. 30c LPAmb prevede che i rifiuti siano bruciati esclusivamente negli appositi inceneritori. Sono consentiti modesti falò di scarti boschivi, agricoli o da giardini

Un quinto Principio, comune a tutti gli Stati UE, è quello del riciclaggio. Ovvero, il Consiglio Federale incentiva il più possibile il riciclo dell' immondizia. Anzi, certuni scarti bio-chimicamente patogeni vanno riciclati *ope legis*

Alla luce dell' odierna crisi ecologica della Regione Campania ( Italia ),

---

15 Art. 29g LPAmb

Commissioni consultive

*La Commissione federale di esperti per la sicurezza biologica e la Commissione federale d' etica per la biotecnologia nel settore non umano prestano consulenza al Consiglio Federale per l' elaborazione delle prescrizioni e per l' esecuzione delle disposizioni sugli organismi*

16 Art. 30 LPAmb

Principi

*La produzione dei rifiuti deve essere prevenuta nella misura del possibile*

*Nella misura del possibile, i rifiuti devono essere riciclati*

*I rifiuti devono essere smaltiti in modo rispettoso dell' ambiente e, per quanto possibile e ragionevole, entro il territorio nazionale*

17 Art. 30b comma 1 LPAmb

*Il Consiglio Federale può prescrivere che determinati rifiuti che si prestano ad essere riciclati o devono essere trattati in modo speciale debbano essere consegnati separatamente per lo smaltimento*

sortisce quantomai appropriato il sintetico eppur perentorio Art. 30e LPAmb<sup>18</sup>. Nel comma 1, si dichiara che il deposito corretto e definitivo dell' immondizia urbana può avvenire solo e soltanto in una discarica autorizzata. Nel comma 2 del medesimo Articolo, è imposta una licenza di rango cantonale per la persona fisica o giuridica gerente una discarica.

Merita attenzione anche l' Art. 30f comma 1 LPAmb<sup>19</sup>, riservato ai non rari << rifiuti speciali >>. Il Consiglio Federale, stante la peculiarità della tematica, determina ed aggiorna le categorie dei rifiuti speciali e ne giuridifica

- l' importazione
- l' esportazione
- il transito
- l' impatto ambientale

Una tematica giuspubblicistica alquanto spinosa è quella del riparto di competenze tra PA federale e PA cantonale nella gestione dei rifiuti.

Ai sensi del comma 1 Art. 31 LPAmb<sup>20</sup>, ogni Cantone elabora un proprio << piano di gestione dei rifiuti >> ( comma 1 cpv. 1 Art. 31 LPAmb ). Tuttavia, la PA federale non può rifiutare, ove necessaria, la propria sinergia.

Il comma 1 cpv. 1 Art. 31a LPAmb<sup>21</sup> qualifica come pacifica ed incontestabile la collaborazione fra tutti i nostri Cantoni al fine di gestire l' immondizia urbana. In caso di contrasti inter-cantionali ( comma 2 cpv. 1 Art. 31a LPAmb<sup>22</sup> ), la PA federale interviene in qualità di conciliatore tra le Parti.

Fatta eccezione per i rifiuti speciali o pericolosi, i Cantoni sono autonomamente sovrani nello stabilire i luoghi e le modalità per lo smaltimento dei rifiuti urbani , suddivisi dall' Art. 31b LPAmb in immondizia prodotta dai residenti e scarti derivanti dalla depurazione delle acque di scarico. Ai sensi dell' Art. 31c LPAmb<sup>23</sup>, i Cantoni rimangono altrettanto autonomi e sovrani nella predisposizione dei cc.dd. << comprensori di raccolta >> per i rifiuti non comuni. Tuttavia, in caso di emergenze, la PA federale torna a svolgere un ruolo supremo di

18 Art. 30e LPAmb

Deposito definitivo nei comprensori di raccolta

*I rifiuti possono essere depositati definitivamente soltanto in discarica*

*Chi intende sistemare o gestire una discarica dev' essere in possesso di un' autorizzazione del Cantone; questa gli è accordata soltanto se dimostra che la discarica è necessaria. Nell' autorizzazione sono descritti i rifiuti che è permesso depositare*

19 Art. 30 f comma 1 LPAmb

*Il Consiglio Federale emana prescrizioni sul traffico di rifiuti il cui smaltimento conforme alle esigenze ecologiche richiede misure particolari( rifiuti speciali ). Parimenti, ne disciplina l' importazione, l' esportazione e il transito, considerando in particolare gli interessi della collaborazione regionale transfrontaliera e l' impatto ambientale dello smaltimento in Svizzera e all' estero. Può anche emanare prescrizioni applicabili alle imprese che organizzano dalla Svizzera il traffico di rifiuti speciali o che vi partecipano*

20 Art. 31 comma 1 LPAmb

*I Cantoni elaborano un piano di gestione dei rifiuti. In particolare, determinano il loro fabbisogno di impianti per i rifiuti, evitano le sovracapacità e stabiliscono l' ubicazione di tali impianti*

21 Art. 31a comma 1 LPAmb

*I Cantoni collaborano fra di loro in materia di pianificazione della gestione dei rifiuti e di smaltimento.*

22 Art. 31a comma 2 cpv. 1 LPAmb

*Se non riescono a trovare un accordo, i Cantoni propongono soluzioni alla Confederazione*

23 Art. 31c LPAmb

Smaltimento degli altri rifiuti

*Il detentore deve smaltire gli altri rifiuti. Può incaricare terzi dello smaltimento*

*Se necessario, i Cantoni facilitano lo smaltimento di questi rifiuti con provvedimenti adeguati. In particolare, possono definire comprensori di raccolta*

*Se lo smaltimento di questi rifiuti richiede in tutta la Svizzera solo pochi comprensori di raccolta, il Consiglio Federale può definire questi comprensori*



coordinazione

Sotto il profilo del Diritto Tributario, il comma 1 Art. 32 LPAmb<sup>24</sup> fissa la suprema e basilare *ratio* in base a cui le spese per lo smaltimento dei rifiuti sono sostenute, in casi normali, dal Gestore della discarica. Ciononostante, in presenza di condizioni emergenziali, interviene la PA del Cantone sul cui territorio è ubicato il rifiuto da smaltire. Altrettanto intangibile è la direttiva ex L.F. 20/06/1997, in base alla quale la tassazione dello smaltimento è e rimane un tributo di rango cantonale. La L.F. 20/06/1997, per tal via, ha pienamente rispettato il pluriscolare federalismo fiscale elvetico. Esiste, tuttavia, un' eccezione, ex comma 1 Art. 32a bis LPAmb<sup>25</sup>, ove la fiscalizzazione dello smaltimento dei rifiuti speciali assume rango federale anziché cantonale. Il che, però, non lede la sostanziale autonomia tributaria dei Cantoni

A titolo di corollario, il comma 1 Art. 32b LPAmb prevede che il Gestore di una discarica sia tenuto ad accantonare riserve pecuniarie per casi eventuali di straordinaria necessità. Del pari, l' Art. 32b bis LPAmb impone un sistema di risanamento dei danni in caso di negligente o dolosa amministrazione della discarica concessionata

Il risanamento di discariche malgestite, con dolo o con colpa, è regolamentato dagli Artt. 32c-32e LPAmb. Si tratta di tre Norme introdotte grazie alla L.F. 16/12/2005.

In buona sostanza, una discarica dev' essere chiusa e risanata allorquando essa è ormai divenuta causa di infezioni, odori, patologie collettive o altri disturbi ai residenti nelle vicinanze. L' Ordinanza di chiusura e risanamento compete al Cantone interessato. Il/I Gestore/i della discarica sono civilisticamente tenuti a rimborsare alla PA le spese rese necessarie per chiudere una discarica inidoneamente gestita. Sotto il profilo tributario, l' imposizione fiscale, assai complicata, è, in sintesi, ripartita tra PA federale e PA cantonale

#### **1.4. Profili di Diritto Processuale Amministrativo e di Diritto Processuale Penale**

La L.F. 20/12/2006 consente alle Associazioni Ambientaliste di radicare Processi Amministrativi attinenti alla LPAmb. In realtà, chi redige reputa più snelle e, soprattutto, più egualitarie le Norme vigenti in Italia su questo tema

L' Art. 55 LPAmb, a differenza di quanto accade nel Diritto Processuale Amministrativo italiano, vincola la tutelabilità giurisdizionale degli interessi legittimi ambientalistici a quattro condizioni preliminari abnormi ed inopportune:

1. l' Associazione Ambientalista deve avere filiali stabili in tutti i 26 Cantoni
2. il fine della lite Processuale deve manetnere una natura idealistica e giammai lucrativa
3. lo Statuto dell' Associazione Ambientalista deve contemplare la possibilità di stare in Giudizio
4. il Consiglio Federale può porre il veto ( comma 3 Art. 55 LPAmb<sup>26</sup> ). Quest' ultimo punto ( nr. 4 ) costituisce, secondo chi scrive, una disgustosa ingerenza politica semi-dittatoriale. Si tratta di una Norma indegna e vergognosa per il Diritto Processuale Amministrativo

---

24 Art. 32 comma 1 LPAmb

*Il detentore dei rifiuti sostiene le spese per il loro smaltimento; fanno eccezione i rifiuti per i quali il Consiglio Federale regola altrimenti l' onere delle spese*

25 Art. 32a bis comma 1 LPAmb

*Il Consiglio Federale può obbligare i fabbricanti e gli importatori che mettono in commercio prodotti che, dopo l' uso, diventano rifiuti ripartiti tra numerosi detentori, ma che devono essere sottoposti a un trattamento speciale o che si prestano ad essere riciclati a versare una tassa anticipata di smaltimento a un' organizzazione privata a tale scopo incaricata dalla Confederazione. Tale tassa è destinata a finanziare lo smaltimento dei rifiuti ad opera di privati o di enti di diritto pubblico*

26 Art. 55 comma 3 LPAmb

*Il Consiglio Federale designa le organizzazioni legittimate a ricorrere*

elvetico.. Nella vicina Italia sussistono meno restrizioni

Come se le limitazioni non fossero sufficienti, l' Art. 55b LPAmb impone alle Associazioni Ambientaliste l' onere pregiudiziale di esaurire, prima del Processo, tutta la scala dei rimedi giustiziali. Tuttavia, qualora il pregiudizio / danno ecologico sia notevole, in tal caso, l' Associazione Ambientalista può adottare con immediatezza misure processualistiche senza prima dover ricorrere a Procedimenti rimediali amministrativi di matrice stragiudiziale

In ottemperanza all' ormai tramontata *ratio* della priorità assiologica della PA ( Art. 55c LPAmb ), è nullo ogni accordo stragiudiziale tra l' Associazione Ambientalista e la PA se esso

1. modifica il vigente Diritto Pubblico
2. (auto)costringe la PA a fare od omettere interventi non preliminarmente preventivati
3. modifica le strette regole rituali del Diritto Processuale Amministrativo

L' Art. 55c LPAmb, secondo chi redige, non è conforme alla *ratio* di equivalenza democratico-sociale tra PA ed Ente esponenziale privatistico. In Inghilterra o nel Diritto Amministrativo statunitense, l' Art. 55c LPAmb sarebbe impensabile. Purtroppo, nella nostra Confederazione, il Diritto Pubblico ha mantenuto la propria predominanza eccessiva rispetto alla libera tutela degli interessi legittimi dei singoli. Anche in Italia, non è stata del tutto soppressa la tracotanza onnicomprensiva di certuni ambiti precettivi autarchicamente gestiti dalla PA

Altrettanto assurdo è l' Art. 55f LPAmb, a norma del quale soltanto le Associazioni Ambientaliste attive, a livello federale, da almeno 10 anni sono legittimate a stare in Giudizio per il contrasto degli OGM ( a tutti i livelli: agricolo, ittico, alimentare )

Gli Artt. 56 e 57 LPAmb estendono le predette Norme non solo alle associazioni Ambientaliste, ma anche ai Comuni, ai Cantoni ed alla PA federale. Sono egualmente previsti e giuridificati i casi di citazione a Giudizio del Cantone da parte del Comune ( o viceversa ), di un Cantone da parte di un altro Cantone e di ogni altro Organo di PA soggetto di controversie in relazione alle materie disciplinate dalla LPAmb

Fatte salve le disposizioni comuni contenute nello StGB, ma anche in altri Testi specifici, l' Art. 60 LPAmb punisce con la detenzione sino a tre anni o con una pena pecuniaria, chiunque, con dolo:

- provoca catastrofi ecologiche
- mette in commercio sostanze pericolose per l' ambiente e per la collettività
- non informa correttamente i consumatori ( v. Normative dell' UE sulle etichette di alimenti e detersivi )
- viola la L.F. 21/03/2003 sugli OGM
- gestisce discariche abusive
- non tratta i rifiuti speciali o pericolosi a Norma della LPAmb
- abbandona rifiuti molesti o patogeni

L' elencazione ex Art. 60 LPAmb è assai prolissa. Quelle sopra riportate sono le *rationes* generali

L' Art. 61 LPAmb disciplina i reati contravventivi e sanziona con la multa sino a 20.000,00 Franchi chiunque

- produce emissioni proibite dalla LPAmb
- non risana un sito del cui inquinamento egli è dolosamente responsabile
- crea inquinamento acustico
- smercia sostanze nocive ancorché non letifere
- fornisce false informazioni sull' etichetta di un prodotto commerciabile
- incenerisce rifiuti al di fuori del perimetro delle apposite discariche
- abbandona immondizia su suolo urbano

## 1.5. Sovratassazione dei combustibili altamente inquinanti ( Artt. 35a-35c LPAmb ) ( L.F. 21/12/1995 )

Chi importa, fabbrica o estrae, in territorio svizzero

- coloranti, vernici, miscele altamente solforosi
- olio da riscaldamento con un tenore assoluto di zolfo superiore allo 0,1 %
- benzina e gasolio solforosi per più dello 0,001 % ( in valore assoluto )

è tenuto a corrispondere, dal 1995, una c.d. “ super-tassa “, tecnicamente denominata << *tassa di incentivazione* >>. Trattasi, infatti, di prodotti altamente inquinanti. Per cui, a livello di *ratio*, la L.F. 21/12/1995 ha inteso disincentivare l' uso di coloranti, solventi e carburanti eccessivamente solforosi

## 2. La Legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio ( LPN ) ( 01/07/1966 e successive novellazioni )

L' Art. 1 LPN ( lettere a, b, c, d ed e ) enunzia le *rationes* basilari della LPN. Esse sono riassumibili, a prescindere dai singoli lemmi testuali, nella massimizzazione della tutela floro-faunistica dell' ecosistema elvetico. Per il vero, anche nella vicina Italia, il recente fenomeno dell' Agriturismo ha recato, come già nella LPN del 1966, ad una corretta, seppur tardiva valorizzazione del territorio, del paesaggio naturale e dei correlati commerci di matrice enogastronomica. Anzi, l' intero Continente europeo (v. p.e. la Danimarca, la Svezia e la Norvegia ) si è incamminato su questa via della lodevole valorizzazione dei micro-cosmi ecologici locali o regionali. Si tratta, forse, di un primo, incoraggiante sintomo d' insofferenza nei confronti della cementificazione selvaggia e degli stili di vita metropolitani

L' inciso iniziale dell' Art. 1 LPN << *nei limiti della competenza conferita alla Confederazione* >> non è casuale o pleonastico. Altresì, esso rivela, nel Legislatore federale degli Anni Sessanta del Novecento, una maggiore sensibilità nei confronti delle autonomie cantonali. Purtroppo, anche nella LPAmb del 1983, la Svizzera vide sgretolato il proprio impianto federalista a causa di giochi, intese e prepotenze politiche, le quali non rispettano ormai più i valori plurisecolari della nostra Costituzione federalista

Anche il comma 1 Art. 3 LPN<sup>27</sup> ( novellato dalla L.F. 24/03/1995 ) ripete la *ratio* della valorizzazione delle cellule culturali, ecologiche e paesaggistiche presenti nelle periferie dei nostri Cantoni. Pare di assistere ad un rigetto idealista dei ritmi frenetici dei grandi agglomerati abitativi. Tuttavia, costituirebbe una grave strumentalizzazione esegetica interpretare l' Art. 3 comma 1 LPN alla stregua di un manifesto politico progressista o animalista. La verità consta, più semplicemente, nella valorizzazione di nuovi stili di vita. Del resto, Norme come quella in esame erano prevedibili in uno Stato plurisecolarmente frazionato e particolarista come la Confederazione Elvetica

Analogamente all' Art. 55 LPAmb, anche l' Art. 12 LPN, novellato dalla L.F. 20/12/2006, legittima le Associazioni Ambientaliste a stare in Giudizio per massimizzare e, ove necessario, ripristinare la cogenza e le tutele contenute nella LPN. Tuttavia, come già osservato con afferenza agli Artt. 55 e sgg. LPAmb, consta l' abnormità dell' onere richiesto nel nr. 1 lett. b)

---

<sup>27</sup> Art. 3 comma 1 LPN

*La Confederazione, i suoi stabilimenti e le aziende federali, come pure i Cantoni sono tenuti, nell' adempimento dei compiti della Confederazione, a provvedere affinché le caratteristiche del paesaggio, l' aspetto degli abitati, i luoghi storici, le rarità naturali e i monumenti culturali siano rispettati e, ove predomini in essi l' interesse generale, siano conservati intatti*

comma 1 Art. 12 LPN<sup>28</sup>. Ovvero, è eccessivo conferire legittimazione processuale attiva soltanto ad organizzazioni << *attive a livello nazionale* >>. Anzi, potrebbe sussistere, senza scandalo alcuno, un sensibile divario culturale e ideale tra gli Enti Esponenziali franco-romandi e quelli germanofoni. Infatti, l' unità federalista del nostro Stato non ha mai impedito sensibili divari culturali e di pensiero tra le diverse Regioni e le diverse zone. Anche i 10 anni di presenza attiva sul territorio ( comma 2<sup>29</sup> ) ed il possibile veto del Consiglio Federale ( comma 3<sup>30</sup> ) limitano ed anzi schiavizzano la libera tutela degli interessi legittimi di tutela del paesaggio e dell' ecosistema. In definitiva, come già osservato per la LPAmb, anche il pur novellato Art. 12 LPN mortifica la democratica iniziativa delle Parti nel Diritto Processuale Amministrativo.

Il comma 2 Art. 12c LPN<sup>31</sup>, anch' esso revisionato dalla L.F. 20/12/2006, costituisce un' ingiuria contro le libertà democratico-sociali garantite dalla Costituzione federale elvetica. Non è comprensibile né giustificabile, a livello di *ratio*, l' esistenza dell' onere di adempiere a rimedi giustiziali prima di addivenire ad un Processo Amministrativo in senso stretto. Probabilmente, il comma 2 Art. 12c LPN intendeva disincentivare la radicazione di liti temerarie. Oppure, nella novellazione del 2006, si è avvertita l' esigenza di ridurre il numero dei carichi pendenti non ancora passati in giudicato. Senz' altro, l' Art. 12 e l' Art. 12c LPN non sono affatto modellati sull' esperienza maggiormente libertaria della *Common Law* statunitense

L' Art. 13 LPN, quasi completamente modificato dalla L.F. 24/03/1995, prende atto, nel contesto globale della LPN del 1966, che la promozione << *della natura e del paesaggio* >> reca non soltanto un profilo ideale, ma anche delle tangibili necessità finanziarie. I trasferimenti, con la consueta correttezza federalista della LPN, sono assegnati ai Cantoni ( comma 1 Art. 13 LPN ). Il successivo comma 2 Art. 13 LPN<sup>32</sup> contempla il caso eccezionale di emolumenti federali a beneficio di Enti Esponenziali anche non di Diritto Pubblico. Naturalmente ( comma 4 Art. 13 LPN<sup>33</sup> ), richiesta una severa valutazione preliminare della serietà economica e tecnica del Progetto beneficiante di sovvenzioni federali. L' Art. 17 LPN<sup>34</sup> rinforza la severità delle pretese

---

28 Art. 12 comma 1 LPN

*Sono legittimati a ricorrere contro le decisioni delle autorità cantonali o federali:*

- a. *i Comuni*
- b. *le organizzazioni che si occupano della protezione della natura e del paesaggio, della conservazione dei monumenti storici o di scopi affini, se:*
  1. *sono attive a livello nazionale*
  2. *perseguono scopi meramente ideali; eventuali attività economiche devono servire a conseguire gli scopi ideali*

29 Art. 12 comma 2 LPN

*Le organizzazioni sono legittimate a ricorrere soltanto per censure in ambiti giuridici che rientrano da almeno dieci anni negli scopi previsti nel loro statuto*

30 Art. 12 comma 3 LPN

*Il Consiglio federale designa le organizzazioni legittimate a ricorrere*

31 Art. 12c comma 2 LPN

*I Comuni e le organizzazioni che non hanno partecipato a una procedura di opposizione prevista dal diritto federale o cantonale non possono più interporre ricorso*

32 Art. 13 comma 2 LPN

*In casi eccezionali, la Confederazione può accordare, mediante decisione formale, aiuti finanziari a singoli progetti che richiedono una sua valutazione*

33 Art. 13 comma 4 LPN

*Gli aiuti finanziari sono accordati soltanto se i provvedimenti sono attuati in modo economico e competente*

34 Art. 17 LPN

*Restituzione di sussidi*

*Se un oggetto non è più meritevole di protezione, può essere richiesta la restituzione totale o parziale dei sussidi concessi*

scientifiche enunziate nei primi quattro commi dell' Art. 13 LPN. Infatti, la sopravveniente inutilità o superfluità del Progetto di tutela ecologica costituisce giusta causa di ritiro dei sussidi concessi dalla PA federale. L' Art. 17 LPN è stato introdotto dalla L.F. 05/10/1990 e costituisce una misura contro lo spreco di Fondi pubblici. Del resto, la crisi macroeconomica degli Anni Duemila giustifica appieno l' intransigenza insita nell' Art. 17 LPN

Il comma 1 bis Art. 18 LPN<sup>35</sup> consente all' esegeta di affrancarsi dalle generiche enunciazioni di Principio contenute nei precedenti Articoli della LPN. Esso, in maniera catalogica, indica le categorie specifiche meritevoli di tutela: zone ripuali, praterie a carice, paludi, fitocenosi forestali rare, siepi, boschetti in terreni aperti, prati secchi. Nel prosieguo del medesimo Articolo, si enunzia il principio dell' impiego ecosostenibile degli insetticidi. Inoltre, la caccia e la pesca ( comma 4 Art. 18 LPN<sup>36</sup> ) vengono deferite ad altre sedi di normazione. A parere di chi redige, tale moderazione legislativa in tema di caccia e pesca allontana la LPN elvetica da certe strumentalizzazioni politiche e demagogiche presenti nei Testi Normativi di quasi tutti gli Stati dell' UE. Anche l' Art. 19 LPN<sup>37</sup>, come già il precedente comma 1 bis Art. 18 LPN, entra in particolari concreti grazie ai quali la LPN del 1966 evita il pericolo delle declamazioni di Principio sterili e retoriche. Infatti, il menzionato Art. 19 LPN statuisce criteri di moderazione e di ragionevolezza nella raccolta di piante selvatiche, nella cattura di animali rari e nella potatura di prodotti agricoli o forestali comuni, funghi, bacche, erbe aromatiche e medicinali

Gli Artt. 23a-23d LPN proteggono << le paludi e le zone palustri di particolare bellezza e d' importanza nazionale >>. Anche nel caso delle zone palustri non artificiali, domina la *ratio* della moderazione nello sfruttamento. Non mancano, come prevedibile, Norme deputate alla gestione dei sussidi federali.

Il comma 2 Art. 23e LPN distingue tre tipologie di Parchi:

1. un Parco nazionale
2. un Parco regionale
3. un Parco periurbano

E' definito

**Parco nazionale** ( comma 1 Art. 23f LPN ) << un vasto territorio che offre spazi vitali intatti alla fauna e alla flora indigene e promuove lo sviluppo naturale del paesaggio >>.

E', viceversa,

**Parco regionale** ( comma 1 Art. 23g LPN ) << un vasto territorio parzialmente urbanizzato, che si contraddistingue in particolare per le sue caratteristiche di paesaggio naturale e rurale e presenta costruzioni ed impianti che si integrano nel contesto paesaggistico ed insediativo >>

---

35 Art. 18 comma 1 bis LPN

*Devono essere segnatamente protetti le zone ripuali, le praterie a carice e le paludi, le fitocenosi forestali rare, le siepi, i boschetti in terreni aperti, i prati secchi e altri siti che nell' equilibrio naturale hanno una funzione compensatrice o presentano condizioni favorevoli alle biocenosi*

36 Art. 18 comma 4 LPN

*Sono riservate la legislazione federale sulla caccia e la protezione degli uccelli e quella sulla pesca*

37 Art. 19 LPN

Raccolta di piante selvatiche e cattura di animali. Obbligo di un permesso

*La raccolta, a scopo di lucro, di piante selvatiche e la cattura di animali viventi in libertà è sottoposta all' obbligo di un permesso della competente autorità cantonale. Questa può restringere il permesso a specie, luoghi e tempi e quantità determinati, o in altra maniera, vietare la raccolta o la cattura organizzate e la pubblicità a tale scopo. Sono riservati i prodotti agricoli e forestali ordinari e la raccolta di funghi, bacche, erbe aromatiche e medicinali, nei limiti usuali, salvo che non si tratti di specie protette*

Infine, è

**Parco periurbano** ( comma 1 Art. 23h LPN ) << *un territorio situato in prossimità di un' area densamente urbanizzata, che offre spazi vitali intatti alla fauna e alla flora indigene e consente al pubblico di vivere esperienze nella natura* >>

**Dottor Andrea Baiguera Altieri, lic. jur. svizzero**

[a.baiguera@alice.it](mailto:a.baiguera@alice.it)

[and.baiguera@libero.it](mailto:and.baiguera@libero.it)

[baiguera.a@hotmail.com](mailto:baiguera.a@hotmail.com)