

AperTO - Archivio Istituzionale Open Access dell'Università di Torino

**Normativa a tutela dell'ambiente e disciplina del sistema produttivo nell'ordinamento giuridico elvetico.**

**This is the author's manuscript**

*Original Citation:*

*Availability:*

This version is available <http://hdl.handle.net/2318/54937> since

*Publisher:*

Jovene

*Terms of use:*

Open Access

Anyone can freely access the full text of works made available as "Open Access". Works made available under a Creative Commons license can be used according to the terms and conditions of said license. Use of all other works requires consent of the right holder (author or publisher) if not exempted from copyright protection by the applicable law.

(Article begins on next page)

UNIVERSITÀ DI TORINO  
MEMORIE DELL'ISTITUTO GIURIDICO

SERIE IV

MEMORIA VIII

PATRIZIA MACCHIA

**NORMATIVA A TUTELA DELL'AMBIENTE  
E DISCIPLINA DEL SISTEMA PRODUTTIVO  
NELL'ORDINAMENTO GIURIDICO ELVETICO**

Apporti comparatistici e brevi spunti interpretativi



NAPOLI — CASA EDITRICE JOVENE — 1994

## INDICE SOMMARIO

	<i>pag.</i>
Abbreviazioni.....	XI
Premessa .....	XIII

### CAPITOLO PRIMO

#### IL PROBLEMA «AMBIENTE» NELLA CONFEDERAZIONE ELVETICA

1. Il «diritto all'ambiente» nella cultura giuridica contemporanea.....	1
1.1. Il dibattito giuridico.....	1
1.2. Diritto dell'ambiente ed iniziativa economica privata.....	7
1.3. Il fondamento giuridico.....	8
2. La costituzionalizzazione del diritto-dovere alla protezione dell'ambiente nella Confederazione elvetica.....	15
3. La struttura federale elvetica e la distribuzione delle competenze tra ordinamento federale e cantonale.....	18
4. ( <i>Cont.</i> ) I caratteri peculiari del federalismo cooperativo.....	25
5. La successiva evoluzione legislativa in materia di ambiente.....	31

### CAPITOLO SECONDO

#### LA NORMATIVA COSTITUZIONALE: L'ART. 24 SEPTIES

1. La necessità di un nuovo emendamento costituzionale: dalla difesa contro le immissioni, alla tutela dell'ambiente globalmente intesa. Obiettivo, funzione e contenuto.....	35
---	----

	<i>pag.</i>
2. Rapporto con altre disposizioni di diritto costituzionale e la legislazione ordinaria.....	43
3. L'esecuzione della norma costituzionale da parte del legislatore federale.....	49

## CAPITOLO TERZO

LA NUOVA LEGGE FEDERALE  
SULLA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE (LPA)

1. Principi ed obiettivi.....	53
2. I singoli settori della disciplina.....	58
3. Strumenti di esecuzione. La valutazione dell'impatto ambientale.....	67
4. Rimedi giuridici e possibili limiti al diritto di proprietà.....	73
5. Prescrizioni esecutive del Consiglio federale e dei Cantoni.....	80

## CAPITOLO QUARTO

GLI EFFETTI ATTESI  
DELLA NORMATIVA ANTINQUINAMENTO  
SUL COMPORTAMENTO DEGLI OPERATORI ECONOMICI  
IN QUANTO POTENZIALI INQUINATORI

1. Effetti indiretti del principio recepito dalla Lpa della «responsabilità di colui che inquina».....	87
2. Misure di protezione ambientale ed esigenze dell'industria privata: controlli autoritativi o strumentazione tributaria?.....	88
3. Ragioni dell'economia e ragioni dell'ecologia: normativa antinquinamento, esigenze della produzione e protezione delle piccole e medie imprese, neutralità economica.....	90
4. Tutela ambientale e compatibilità economiche: un approccio marginalistico.....	95
5. Difficoltà di applicazione della Lpa e prospettive e proposte per una sua revisione: in particolare il problema delle <i>Lenkungsabgaben</i> .....	100
6. (Cont.) Il concetto di <i>Lenkungsabgaben</i> : possibilità e condizioni di applicazione.....	121

## CAPITOLO QUINTO

LA NOZIONE DI CIO' CHE APPARE  
«ECONOMICAMENTE SOPPORTABILE» ALLA LUCE  
DELLA LEGGE FEDERALE ELVETICA  
SULLA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE (LPA)

	<i>pag.</i>
1. L'enunciato legislativo e le sue possibili interpretazioni.....	133
2. L'impostazione «decisionistica» sottesa alla Lpa.....	138

## VALUTAZIONI CONCLUSIVE:

## BREVI SPUNTI PER UNA COMPARAZIONE

1. Considerazioni introduttive.....	141
2. Raffronto tra ordinamenti diversi: l'Italia e la Confederazione elvetica.....	144
3. <i>Lenkungsabgaben</i> : possibilità di una loro recezione nell'ordinamento giuridico italiano.....	151
Legge federale sulla protezione dell'ambiente (Lpa) del 7 ottobre 1983, entrata in vigore il 1° gennaio 1985.....	167
Nuovo progetto di modifica della Lpa (maggio 1990).....	187

## ABBREVIAZIONI

- AISUF: Arbeiten aus dem juristischen Seminar Université Fribourg  
BUS: Bundesamt für Umweltschutz  
BUS-Bull.: Umweltschutz in der Schweiz. Mitteilungen *oppure* Bulletin des BUS (Bern)  
BVR: Bernische Verwaltungsrechtsprechung  
DEP: Le droit de l'environnement dans la pratique (Zürich)  
DISP: Dokumente und Informationen zur schweizerischen Orts-, Regional — und Landesplanung (ORL-Institut der ETHZ *dal* 1976 *prima* Informationen sur ORL)  
DöV: Die öffentliche Verwaltung (Stuttgart)  
EDI: Departement des Innern  
ETHZ: Eidg. Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement  
NJW: Neue juristische Wochenschrift (München-Frankfurt)  
NZZ: Neue Zürcher Zeitung (Zürich)  
ORL: Orts-, Regional- und Landesplanung  
SIA: Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein (Zürich)  
SJZ: Schweizerische Juristenzeitung (Zürich)  
Usg, Lpe: Lpa (legge federale sulla tutela dell'ambiente del 7.10.1983)  
VVStRL: Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtlicher  
WuR: Wirtschaft und Recht (Zürich)  
ZBJR: Zeitschrift des bernischen Juristenverein (Bern)  
ZBl: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung (Zürich)  
ZfU: Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht  
ZSR: Zeitschrift für schweizerisches Recht (Basel)  
ZStW: Zeitschrift für Staatswissenschaft

## PREMESSA

Nella Confederazione elvetica la tutela dell'ambiente presenta oggi un fondamento costituzionale (art. 24 septies Cost. fed.).

Il nuovo «diritto all'ambiente», configurato come diritto soggettivo, ma non ancora riconosciuto come diritto fondamentale, a differenza di altri testi costituzionali più recenti (come ad esempio la Costituzione spagnola del '78 all'art. 45 e quella portoghese del '76 all'art. 66)<sup>1</sup>, configura pur sempre una garanzia indiretta, volta alla tutela dell'individuo e del suo ambiente naturale<sup>2</sup>.

Si potrebbe dire che tra le norme di livello costituzionale, il nuovo emendamento, apportato dall'art. 24 septies, appare piuttosto come una soluzione a mezza strada tra una norma configurativa di un diritto fondamentale ed una pura norma di competenza rivolta alla Federazione, affinché que-

<sup>1</sup> Sulla opportunità o meno della introduzione di un diritto fondamentale dell'ambiente nella Costituzione tedesca, cfr. KARPEN, *La tutela dell'ambiente come diritto fondamentale o come finalità statale? Un elemento per una nuova Costituzione dopo la riunificazione della Germania*, in *Giur. Cost.*, 1991, p. 1065 ss; ancora nella dottrina tedesca si veda STEIGER, *Mensch und Umwelt. Zur Frage der Einführung eines Umweltgrundrechts*, Berlin 1975, p. 33 ss.; KLOEPFER, *Zum Umweltschutzrecht in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin, 1972, p. 28.

<sup>2</sup> Diversamente dal sistema italiano, dove la dottrina costituzionalistica ha tentato di costruire garanzie di livello costituzionale, in via di interpretazione, dalle disposizioni della prima parte del Testo medesimo.

st'ultima svolga i principi e porti ad esecuzione gli obiettivi della norma medesima.

Anche i Cantoni, e forse più marcatamente, hanno apportato, negli ultimi anni, emendamenti di rilievo ai loro testi costituzionali, da cui sorgono altrettanti diritti soggettivi e relativi obblighi ad adottare le misure che si rendono necessarie, obblighi rivolti tanto al legislatore ordinario che all'amministrazione<sup>3</sup>.

L'introduzione nella Costituzione di norme di principio non deve tuttavia far dimenticare che il diritto all'ambiente trova la sua più efficace tutela, come d'altra parte avviene anche nell'ordinamento italiano, nella definizione dei limiti alle garanzie classiche del sistema economico (proprietà, impresa), dal momento che crescita economica e tutela ambientale possono a prima vista apparire in antitesi.

Indubbiamente, la scarsità delle risorse naturali, l'ambiente che da soggetto «aggredito» si trasforma in «aggressore»<sup>4</sup>, con conseguente rottura dei precari equilibri esistenti, hanno portato, nell'ultimo ventennio, al fiorire di una cospicua dottrina sulla necessità di una revisione dei modelli liberisti, volti a conseguire una crescita costante nel quadro di un'economia di mercato. Ed ancora, la drammaticità e l'urgenza con cui negli ultimi anni si è posto il problema di organizzare efficaci modelli amministrativi di tutela dell'ambiente, il sorgere ed il proliferare di movimenti e di gruppi diversi volti alla protezione della natura e del paesaggio, hanno condotto ad una serie di richieste, cui non sempre il legislatore e l'amministrazione hanno potuto fornire risposte adeguate, stante la rilevante difficoltà di porre una disciplina

<sup>3</sup> Si veda ad esempio gli artt. 31 Cost. di Obvaldo, 21 Cost. di Nidvaldo, 112 Cost. di Basilea, 114 Cost. di Soletta, 42 Cost. di Argovia, 24 bis Cost. di Turgovia, 16 Cost. di Ginevra e 45 Cost. di Jura.

<sup>4</sup> Sul punto GIANNINI, «Ambiente» saggio sui diversi suoi aspetti giuridici, in ALMERIGHI - ALPA, *Diritto e ambiente*, Padova, 1984, p. 29 ss.

limitativa dell'attività economica, e più ancora dell'iniziativa economica privata.

L'innovazione costituzionale che qui si esamina, sembra ora poter fornire il fondamento per una legislazione più incisiva in materia.

Ed infatti sono affiorate disposizioni legislative federali e dei Cantoni indirizzate a disciplinare le attività economiche ed a modificare le stesse nozioni classiche di proprietà ed impresa.

Al riguardo, il complesso delle norme prodotte, rivolte tutte alla tutela dell'ambiente, ha portato a parlare dell'*Umweltschutzrecht* come di un autonomo settore del diritto.

Si tratta ora di individuare le singole fonti del diritto che concorrono a formare l'*Umweltschutzrecht* nell'ordinamento giuridico della Confederazione elvetica. Al riguardo, risulta contraddetta dall'evoluzione attuale quella posizione che agli inizi degli anni '70 escludeva il diritto dell'ambiente quale autonoma categoria del diritto<sup>5</sup>; in effetti l'enorme sviluppo della legislazione in materia sembra avvalorare al contrario l'opinione oggi dominante di un *corpus* normativo autonomo ed originale<sup>6</sup>.

Il diritto dell'ambiente viene ad intersecarsi con numerose altre branche del diritto: il diritto costituzionale, il diritto amministrativo, il diritto privato e quello penale, utiliz-

<sup>5</sup> KIMMINICH, *Das Recht des Umweltschutzes*, München, 1974, p. 11 ss.

<sup>6</sup> BREUER, *Strukturen und Tendenzen des Umweltschutzrechts*, in *Der Staat*, 1981, p. 395 ss.; STORM, *Umweltschutzrecht wohin?*, in *ZRP*, 1985; CHARPENTIER, *La protection de l'environnement par les communautés européennes*, Paris, 1988; ROMI, *Le droit public de l'environnement vers la maturité?*, in *Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, n. 4/1990, p. 1121 ss.; SCHWAGER, *Umweltschutzrecht*, in *Die Europaverträglichkeit des schweizerischen Rechts*, Zürich, 1990, p. 223 ss; BUNDESAMT FÜR UMWELT, WALD, UND LANDSCHAFT, *Umweltschutz in der Schweiz*, Bern, 1990.

zando di tali settori gli strumenti ed i mezzi di tutela (ad esempio, secondo i classici schemi del *Polizeirecht*, ordini, divieti, permessi ed altre forme di controllo e sorveglianza). Solo in quest'ultimo senso si può affermare che l'*Umweltschutzrecht* non rappresenti un nuovo diritto fornito di sufficiente autonomia scientifica, ma piuttosto un «diritto amministrativo speciale», come quello urbanistico o quello sanitario<sup>7</sup>.

Quest'autonomo *corpus* di norme è rivolto in particolare, come si è detto, alla disciplina dei limiti del sistema economico: come è noto, tra le norme giuridiche e quest'ultimo corre un delicatissimo e sottile legame di influenza reciproca, variabile a seconda del periodo storico, della struttura e della rilevanza della situazione economica. Se ambiente ed economia possono apparire in conflitto, restano in ogni caso reciprocamente condizionanti: la politica ambientale non può negare la razionalità economica, come d'altra parte la politica economica non può non considerare e valutare i vincoli ambientali. Dogmatismo economico e dogmatismo ecologico non possono non ricercare un terreno d'intesa<sup>8</sup>.

Così la Confederazione elvetica per quel che concerne il rapporto economia-ecologia presenta oggi una struttura industriale per certi aspetti efficacemente disciplinata da norme legislative, anche se strumenti nuovi, come i tributi ambientali (*Lenkungsabgaben*) non hanno trovato spazio nella formulazione originaria della legge federale sulla protezione dell'ambiente (Lpa) rispetto agli strumenti classici del *Polizeirecht*. Come si vedrà tuttavia, non risulta preclusa la possibilità di una loro applicazione, in considerazione del nuovo emendamento del maggio 1990, in particolare per quei settori

<sup>7</sup> FERRARA, *La protezione dell'ambiente nella Repubblica Federale Tedesca*, in *Foro ital.*, 1987, p. 42.

<sup>8</sup> Per uno studio, in via generale, in materia di «economia ambientale» BARDE-GERELLI, *Economia e politica dell'ambiente*, Bologna, 1980.

dove mancano ancora compiute disposizioni al riguardo e laddove il problema ambientale dimostra di non aver ottenuto una soluzione soddisfacente con le misure finora adottate. Non sembra tuttavia possibile individuare uno strumento privilegiato ed esaustivo di tutela: una protezione effettiva dell'ambiente può risultare solo da un'adeguata integrazione delle misure già esistenti.

Da un raffronto della situazione elvetica con quella italiana, emerge l'opportunità di un riconoscimento del diritto all'ambiente come diritto costituzionalmente garantito, anche se si è sostenuto il suo già avvenuto automatico inserimento all'interno del nostro ordinamento in virtù dell'art. 10 Cost., in quanto diritto contemplato in norme internazionali generalmente riconosciute<sup>9</sup>.

In ogni caso, con particolare riferimento alla ripartizione delle competenze tra il livello centrale e gli enti locali, è da notare come, in materia ambientale, ma non solo in questa<sup>10</sup>, l'adeguamento della Costituzione formale alle nuove esigenze sia sempre avvenuto non con il procedimento di revisione ex art. 138 Cost., ma attraverso fonti di rango inferiore (si vedano ad es. la legge n. 382/75 ed il successivo DPR n. 616/77), il che ha comportato, come inevitabile conseguenza, una legislazione di settore caotica e disorganica, con frequenti ricorsi alla decretazione d'urgenza ed a successive decisioni della Corte costituzionale.

<sup>9</sup> Sul punto *infra* cap. I § 1.

<sup>10</sup> Si veda in proposito la proposta di legge costituzionale n. 4887 dell'11 giugno 1991 e la successiva proposta «Labriola» del 23 aprile 1992.

## CAPITOLO PRIMO

### IL PROBLEMA "AMBIENTE" NELLA CONFEDERAZIONE ELVETICA

SOMMARIO: 1. Il «diritto all'ambiente» nella cultura giuridica contemporanea. — 1.1. Il dibattito giuridico. — 1.2. Diritto dell'ambiente ed iniziativa economica privata. — 1.3. Il fondamento giuridico. — 2. La costituzionalizzazione del diritto-dovere alla protezione dell'ambiente nella Confederazione elvetica. — 3. La struttura federale elvetica e la distribuzione delle competenze tra ordinamento federale e cantonale. — 4. (Cont.) I caratteri peculiari del federalismo cooperativo. — 5. La successiva evoluzione legislativa in materia di ambiente.

#### 1. *Il «diritto all'ambiente» nella cultura giuridica contemporanea.*

##### 1.1. *Il dibattito giuridico.*

Nella legislazione e nel dibattito giuridico degli ultimi decenni compare, in maniera sempre più frequente, il concetto di «diritto all'ambiente», configurato quale diritto-dovere, ed elevato talora al rango costituzionale.

Come conseguenza del precetto che impone la tutela ambientale, sorge inevitabilmente il conflitto tra l'interesse alla conservazione dell'ambiente e quello legato alla promozione dello sviluppo economico, in tutti quei settori in cui questo comporta aggressioni all'ambiente (attività industriali

in primo luogo, ed inoltre urbanizzazione, organizzazione territoriale, sfruttamento delle risorse del suolo e del sottosuolo, ecc.).

Prima di passare ai riflessi della normativa in questione sulla disciplina dell'attività produttiva in particolare, pare opportuno individuare il contenuto del diritto all'ambiente quale pretesa giuridica soggettiva, all'interno di quel complesso di norme che ha portato, negli ultimi tempi, a definire il «diritto dell'ambiente» come un autonomo settore del diritto<sup>1</sup>.

Il tema dell'ambiente e della sua protezione nasce, come è noto, intorno agli anni '60, in seguito ad vorticoso sviluppo industriale, denunciato dalle prime associazioni ambientaliste; esso esprime un'esigenza, comunemente sentita, di ottenere una credibile tutela pubblica delle risorse naturali, o più ancora, di riconoscere un diritto dell'uomo ad un ambiente salubre.

Ma come tutti i temi nuovi che si pongono all'attenzione dei giuristi, anche l'ambiente risulta fonte inevitabile di contraddizione, in quanto mette in discussione concetti da tempo creduti ben saldi e determina, in conseguenza dell'usura di schemi argomentativi spesso consolidati, incertezze ed ambiguità<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> BREUER, *Strukturen und Tendenzen des Umweltschutzrechts*, in *Der Staat*, 1981, p. 395 ss.; STORM, *Umweltschutzrecht wohin?*, in *ZRP*, 1985; CHARPENTIER, *La protection de l'environnement par les communautés européennes*, Paris, 1988; ROMI, *Le droit public de l'environnement vers la maturité?*, in *Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, n. 4/1990, p. 1121 ss.; SCHWAGER, *Umweltschutzrecht*, in *Die Europaverträglichkeit des schweizerischen Rechts*, Zürich, 1990; BUNDESAMT FÜR UMWELT, WALD, UND LANDSCHAFT, *Umweltschutz in der Schweiz*, Bern, 1990.

<sup>2</sup> G. LOMBARDI, *Iniziativa economica privata e tutela dell'ambiente*, in AA.VV., *L'ambiente e la sua protezione*, Atti del Convegno di Cagliari 19-20-21 aprile 1989, a cura di MURGIA, Milano, 1991, p. 255.

In proposito, ad un primo e generale sguardo della legislazione riscontrabile nei diversi ordinamenti, non appare agevole trovare una definizione giuridica soddisfacente del concetto di ambiente, e non risulta neppure possibile ricostruire un concetto giuridico unitario del medesimo. Mentre infatti da un lato esiste una domanda sociale diretta ad ottenere la protezione del quadro naturale complessivo, dall'altro non si rileva una considerazione giuridica unitaria, ma solo una tutela indiretta delle varie componenti ambientali (territorio, acqua, aria, flora e fauna, oppure le stesse qualità fisiche dell'uomo, come la salute, o più in particolare la vista, l'olfatto, l'udito).

Risulta di tutta evidenza, in proposito, una marcata differenza fra l'oggetto di una aspettativa sociale rivolta ad una tutela unitaria del bene ambiente e la settoriale disciplina positiva del medesimo<sup>3</sup>.

Proprio in riferimento a questo aspetto, è da rilevare come da una concezione liberale che tendeva a garantire a tutti un'ampia libertà di intervento e quindi di sfruttamento delle risorse naturali, si sia passati oggi ad un'impostazione che vede l'ambiente come un limite alle attività economiche ed alla ricerca di un giusto equilibrio tra queste due esigenze.

Si arriva così ad una reinterpretazione dei diritti fondamentali, o meglio, come si è detto, alla conclusione che l'ambiente non appare più «soltanto come un diritto unitario o il fondamento di diritti», ma piuttosto il modo d'essere e la misura di taluni di essi, come di quello della proprietà privata e quello di iniziativa economica<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> DE VERGOTTINI, *La ripartizione dei poteri in materia ambientale tra comunità, stato e regione*, in AA.VV., *L'ambiente e la sua protezione*, cit., p. 41.

<sup>4</sup> G. LOMBARDI, *Iniziativa economica privata e tutela dell'ambiente*, cit., p. 261.

D'altra parte funzione essenziale di ogni regime politico è quella di risolvere il problema della tendenza all'appropriazione da parte dei singoli di quei beni che sono per loro natura limitati, come appunto le risorse naturali, frenando l'individualismo possessivo che tende all'appropriazione illimitata da parte di tutti in riferimento ad uno spazio incompatibile. E come bene esclusivo<sup>5</sup> l'ambiente è per sua natura limitato, nel senso di disponibile in misura necessariamente inferiore ai desideri: occorre pertanto creare uno spazio sociale diverso da quello istaurato dall'individualismo possessivo, vale a dire una situazione individuale compatibile con le esigenze di protezione ambientale.

Il *Welfare State*, che ha ereditato dal liberalismo la concezione che mette al vertice della scala dei valori « l'uomo della produzione » (intesa nel senso di dominio e sfruttamento delle risorse), ha in ultima analisi evidenziato come il produttivismo di per sé non appaia sufficiente ad assicurare il « vero benessere », individuato sempre più frequentemente nella « qualità della vita » piuttosto che nel « tenore di vita »<sup>6</sup>. La stessa tendenza all'espansione che ha dominato il XIX sec. sembra cadere di fronte alla possibilità di saturazione dello spazio umano ed alla limitatezza delle risorse.

Considerato che i beni materiali sono per loro natura « esclusivi », fonte di conflitti in quanto beni limitati, l'ambito del diritto concerne appunto l'attribuzione giuridica di quei beni materiali limitati. Tra questi l'ambiente, o meglio i singoli elementi che lo compongono, come aria, acqua, suolo, che, un tempo sovrabbondanti, sono ora esposti a diventare rari proprio in ragione dell'aumento di altri beni.

<sup>5</sup> Nel senso che il suo possesso o godimento da parte di un soggetto esclude logicamente il suo possesso o godimento da parte di altri; cfr. LOMBARDI VALLAURI, *Corso di filosofia del diritto*, Padova, 1981, p. 444.

<sup>6</sup> Basti pensare alla ripresa del fattore religioso, al crescente interesse per i beni culturali, al fenomeno ecologico medesimo.

Si assiste così alla nascita di categorie giuridiche nuove, di nuove situazioni soggettive oggetto di tutela. Si viene a parlare, proprio in relazione al tema che qui si tratta, di interessi diffusi, facenti capo ad interi gruppi organizzati; oppure ancora di diritti soggettivi costituzionalmente garantiti e tutelati secondo le forme proprie del diritto civile.

Un dato di fatto incontestabile è che oggi il fattore inquinante non rappresenta l'evento eccezionale che può verificarsi in un ambiente salubre; al contrario, la probabilità del danno ambientale è un dato inevitabile di ogni attività produttiva, mentre la tutela ambientale configura il fine ultimo che il precetto giuridico intende realizzare.

A parere di un'autorevole dottrina<sup>7</sup>, si era sostenuto che la nozione di ambiente, sotto il profilo giuridico, presentava una triplice valenza od accezione: quella culturale (la nozione di paesaggio riconosciuta anche dalla nostra Costituzione); quella sanitaria (tutela dagli inquinamenti); ed infine quella urbanistica o delle trasformazioni territoriali connesse agli insediamenti ed alle attività umane.

In proposito, avendo il diritto, in generale, come oggetto la disciplina di specifiche relazioni intercorrenti tra il singolo ed i beni, si rendono necessari chiari parametri normativi al fine di poter riconoscere l'oggetto della relazione ed identificare con precisione la natura degli obblighi, delle facoltà, dei diritti. Così, quando si parla di ambiente, sotto il profilo giuridico, occorre far riferimento ad accezioni ed ambiti relazionali seppur differenti, sufficientemente precisi<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> G. LOMBARDI, *Iniziativa economica privata e tutela dell'ambiente*, cit., p. 258.

<sup>8</sup> M.S. GIANNINI, *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, p. 15 ss. In effetti il nostro ordinamento positivo ha sviluppato specifiche discipline giuridiche proprio in relazione ai tre settori sopra indicati: così ad esempio riguardo alla tutela del paesaggio le leggi n. 1089 e 1497/39 e 451/85; la legge n. 833/78 sulla riforma

In effetti, negli anni più recenti, si può riscontrare, sia sul piano legislativo che giurisprudenziale, un'evidente tendenza ad una concezione unitaria del «bene ambiente»<sup>9</sup>.

Indubbiamente, si tratta di una nozione sostanzialmente indeterminata, una nozione ampia e comprensiva delle esigenze di conservazione e salvaguardia delle risorse e degli equilibri naturali<sup>10</sup>.

Nella recente dottrina, si è parlato in proposito di una nozione polisensa ed eteronoma, strutturalmente composta, sotto il profilo giuridico, dalla fondamentale varietà di approcci individuata dal Giannini (paesaggio-cultura, salute, urbanistica), seppure essenzialmente autonoma<sup>11</sup>.

sanitaria; ed infine le leggi n. 1150/42, n. 765/67, n. 10/77, n. 94/82 e n. 47/85 per ciò che concerne l'urbanistica e le trasformazioni territoriali.

<sup>9</sup> Considerando che sono molte le attività o le condotte umane a produrre un impatto sull'ambiente, risulterebbe alquanto difficile determinare quali di esse siano da consentire, da proibire o da disciplinare, se non venisse evidenziato il profilo specifico che si intende tutelare, permettendo in tal modo una comparazione tra i diversi interessi pubblici e privati.

<sup>10</sup> Così, per far riferimento al nostro ordinamento, la giurisprudenza costituzionale, già con la nota sent. n. 210/87, in *Giur.cost.*, 1987, I, p. 1577 ss., sull'intervento dello Stato in materia di ambiente per la cura di «sostanziali finalità che sono quelle della protezione di valori costituzionali primari (art. 9 e 32 Cost.)» ne aveva affermato la sua natura unitaria; ancora con la sent. n. 641/87, in *Giur.cost.*, 1987, I, p. 3788 ss., la Corte ribadisce che l'ambiente «è stato considerato un bene immateriale unitario sebbene a varie componenti, ciascuna delle quali può anche costituire ...oggetto di cura e di tutela; ma tutte, nell'insieme, sono riconducibili ad unità».

<sup>11</sup> Come appare anche dalla legge n. 349/86, istitutiva del Ministero dell'ambiente, dal DPR n. 203/88, oltre che dalle norme tecniche in tema di valutazione dell'impatto ambientale.

## 1.2. *Diritto dell'ambiente ed iniziativa economica privata.*

È venuta acquistando sempre maggior forza l'affermazione secondo la quale rientrerebbe tra i principali compiti dello Stato moderno il provvedere all'equilibrio tra crescita economica e gestione del territorio, intesa quest'ultima soprattutto come tutela ambientale<sup>12</sup>, dal momento che le devastanti conseguenze dello sviluppo economico appaiono oggi di tutta evidenza.

È innegabile come, negli anni passati, l'acqua, l'aria, il suolo, la flora, la fauna ed il paesaggio abbiano subito, in misura eccessiva, carichi inquinanti sotto l'effetto dell'evoluzione demografica, economica e sociale. Così lo sviluppo della attività industriali, sebbene abbia permesso di ottenere un livello di vita relativamente elevato, non ha tuttavia evitato risultati negativi sull'ambiente naturale:

— il consumo di carburante, di olii da riscaldamento e le emissioni atmosferiche industriali hanno portato, attraverso ad esempio le cosiddette piogge acide, ad un progressivo depauperamento del patrimonio boschivo;

— nel settore dell'agricoltura la forte diminuzione della forza lavoro contadina ha coinciso con la diffusione della meccanizzazione, dei fertilizzanti, dei fitofarmaci e dei pesticidi, costituenti, com'è noto, un notevole pericolo per il suolo e le acque;

— la concentrazione dell'occupazione e la tendenza alla specializzazione nei centri di produzione hanno favorito la crescita dei grandi agglomerati urbani, mentre l'effetto dello spopolamento del centro cittadino a profitto delle zone residenziali suburbane, ha finito per causare una drastica riduzione delle aree libere;

— infine, il ricorso ad imballaggi utilizzati una sola

<sup>12</sup> MANTINI, *Lezioni di diritto pubblico dell'ambiente*, Padova, 1991, p. 48.

volta, come a prodotti chimici potenzialmente dannosi, ha enormemente complicato il problema dello smaltimento dei rifiuti urbani e tossici.

### 1.3. Il fondamento giuridico.

Il diritto dell'uomo ad un ambiente sano ed ecologicamente equilibrato è oggi generalmente riconosciuto; nella maggior parte dei Paesi industrializzati esso trova un espresso e solenne riconoscimento a livello costituzionale<sup>13</sup> o in leggi di carattere generale.

Tuttavia la portata, la definizione e la formulazione di tale diritto e dello stesso termine «ambiente», appaiono ancora di difficile determinazione.

Si può nondimeno affermare che oggetto della tutela dev'essere quella parte del sistema naturale nel quale si concentra qualsiasi forma di vita, e che l'uomo, inteso come perno di ogni ordine sociale (compreso il diritto<sup>14</sup>), rappre-

<sup>13</sup> Così in riferimento al diritto di proprietà, garantito già a livello costituzionale, il suo esercizio non può condurre a risultati in contrasto con le esigenze di protezione dell'ambiente: ad esempio non viene permesso al proprietario di sfruttare a tal punto le risorse idriche da mettere in serio pericolo l'equilibrio idrogeologico. SENDLER, *Wer gefährdet wen: Eigentum und Bestandschutz oder umgekehrt?*, in *Dokumentation zur 6 wissenschaftlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht*, Berlin 5-6.11.1982, Berlin 1983, p. 29 ss.

<sup>14</sup> Così è avvenuto anche nella Confederazione Elvetica con l'introduzione nel 1971 dell'art. 24 septies della Costituzione federale, e successivamente con la promulgazione della Legge federale sulla protezione dell'ambiente del 7.10.1983; così pure per la nuova Costituzione spagnola del 1978 all'art. 45 e per l'art. 66 della Costituzione portoghese del 1976. Con riferimento al sistema italiano in particolare, la materia della tutela dell'ambiente ha subito un'evoluzione alquanto singolare, in quanto, a differenza degli altri ordinamenti, in Italia pur in presenza di proposte legislative sul possibile inserimento di una norma apposita nella

senta l'obiettivo ultimo di questa tutela. Non solo dunque protezione guardando alla generazione presente, ma anche alle generazioni future, in quanto gestire le risorse naturali può assumere il significato di permetterne l'utilizzo anche negli anni a venire<sup>15</sup>.

In ogni ordinamento giuridico poi, il riconoscimento di un diritto in capo ad un soggetto implica la correlativa creazione di doveri in capo ad altri soggetti.

Ed infatti nell'ambito della protezione dell'ambiente, non soltanto i testi costituzionali ascrivono molto spesso tale tutela tra i doveri dello Stato, ma il singolo non è più soltanto il beneficiario del diritto all'ambiente, bensì anche obbligato a doveri corrispondenti<sup>16</sup>. Si può anzi affermare che, se tutti risultano essere i titolari del diritto medesimo, al tempo stesso su tutti gravano gli obblighi relativi: sullo Stato, sulla collettività, sull'individuo<sup>17</sup>.

Per ciò che concerne infine l'attuazione del nuovo diritto, quale nuova pretesa giuridica soggettiva, occorre porre in evidenza come questo presenti alcune particolarità che lo differenziano dagli altri diritti riconosciuti e garantiti dalle

Costituzione (cfr. *Relazione della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali*, Pres. A. BOZZA, I, Doc. VI bis, n. 3) se ne è cercato il fondamento in disposizioni già esistenti (art. 9, 32). Sulla tutela dell'ambiente come diritto fondamentale in Germania si veda di recente KARPEN, *La tutela dell'ambiente come diritto fondamentale o come finalità statale? Un elemento per una nuova Costituzione dopo la riunificazione della Germania*, in *Giur. Cost.*, 1991, p. 1055 ss.

<sup>15</sup> KISS, *Il diritto all'ambiente*, in *Ambiente, Economia, Diritto* a cura di POSTIGLIONE, Rimini, 1988, p. 46.

<sup>16</sup> L'uomo «...ha il solenne dovere di proteggere e migliorare l'ambiente per le generazioni presenti e future», così si legge nel primo principio della Dichiarazione di Stoccolma adottata nella Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente nel giugno 1972.

<sup>17</sup> Così come sottolineato dalla Carta mondiale della natura, adottata e solennemente promulgata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 28 ottobre 1982.

Carte costituzionali. Considerato infatti che nella maggior parte dei casi il risanamento del danno ecologico si scontra con considerevoli difficoltà di fatto, una valida tutela si può ottenere solo attraverso misure di carattere preventivo; di conseguenza il diritto alla conservazione dell'ambiente comporta necessariamente il diritto ad essere informati su progetti e programmi in modo tale da poter esperire le vie di difesa preventiva (attraverso ad esempio il ricorso in sede amministrativa).

Considerando ora il «diritto dell'ambiente» quale autonomo settore normativo, è noto come il dibattito sulla tutela ambientale assuma i suoi connotati più precisi intorno alla fine degli anni '60<sup>18</sup>. Si tratta, d'altra parte, di un fenomeno comune ai diversi Stati dell'Europa Occidentale, dal momento che nelle Costituzioni dell'immediato dopoguerra altri apparivano i valori da tutelare, anche se in taluni articoli i beni oggetto di tutela apparivano strettamente connessi al tema ambientale (si veda ad esempio la *Grundgesetz* della Repubblica Federale Tedesca, di poco posteriore al nostro testo costituzionale).

Disposizioni sulla tutela ambientale sono invece previste in testi costituzionali più recenti, come ad esempio, si è detto, l'art. 45 della Costituzione spagnola del 1978 o l'art. 66 della Costituzione portoghese del 1976; fatto questo che può testimoniare il grado di sensibilità che tali problemi hanno raggiunto nell'ultimo ventennio e l'esigenza di conferire a questi valori il grado massimo di importanza, inserendoli tra i principi costituzionali.

Anche a livello internazionale il «diritto all'ambiente»

<sup>18</sup> «I poteri pubblici veglieranno sulla razionale utilizzazione di tutte le risorse naturali, al fine di proteggere e migliorare la qualità della vita, nonché di difendere e ripristinare l'ambiente, contando sull'indispensabile solidarietà collettiva», così si esprime l'art. 45 comma 1° n. 2 della Costituzione spagnola.

trova solenne riconoscimento a livello pattizio, penendo vincoli ad un numero sempre maggiore di Paesi aderenti.

Alla luce della evoluzione storica, si tratta indubbiamente di un fenomeno di notevole ampiezza, che seppur ancora poco evidente nel Preambolo della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948, assume maggiore pregnanza con la Risoluzione delle Nazioni Unite del 3 dicembre 1968, nella quale vien posta in evidenza, dalla stessa Assemblea generale, la situazione di grave pregiudizio prodotta dai mutamenti dell'ambiente, in relazione ai diritti inviolabili dell'uomo concernenti il suo sviluppo fisico, sociale e spirituale.

Successivamente, la Conferenza di Stoccolma del 16 giugno 1972 riafferma come un ambiente qualitativamente salubre risulti essenziale al fine di permettere un'esistenza dignitosa e condizioni di benessere, evidenziando ancora una volta quel nesso inscindibile tra ambiente e diritti fondamentali, in particolare tra ambiente e diritto alla vita.

Analogamente, nella Carta mondiale della natura, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 29 ottobre 1982, si afferma il diritto di ogni persona di partecipare «all'elaborazione delle decisioni che interessano direttamente il suo ambiente»; e nel caso di danno o di degradazioni «è dato accesso agli strumenti di ricorso al fine di ottenere un'adeguata riparazione» (art. 23).

Ed ancora, l'Atto Finale della Conferenza di Helsinki sulla sicurezza e la cooperazione in Europa, conclusasi il 1° agosto 1975, annovera fra i compiti di maggior importanza per il benessere dei popoli «la protezione ed il miglioramento dell'ambiente, nonché la protezione della natura e la protezione razionale delle sue risorse nell'interesse delle popolazioni presenti e future», alla luce della considerazione che i molti problemi riguardanti l'ambiente possono essere risolti efficacemente solo attraverso una stretta cooperazione internazionale.

Proprio quest'ultimo aspetto ha formato oggetto di apposite disposizioni, relative alla forma ed al metodo della cooperazione in materia ambientale, previste nel Documento Conclusivo della Riunione di Madrid<sup>19</sup>, e meglio precisate nel Documento Conclusivo della Riunione di Vienna<sup>20</sup> in relazione all'uso razionale delle risorse naturali.

Infine, non vanno dimenticate le numerose dichiarazioni di principio di organismi sovranazionali, come il «Sommario dei principi legali proposti per la protezione ambientale e per lo sviluppo sostenibile», che costituisce il Rapporto finale della Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo, istituita nel 1983 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite e formata da un gruppo internazionale di esperti in legislazione ambientale<sup>21</sup>.

In particolare da questi fenomeni di vasta portata due aspetti sembrano emergere con maggior evidenza: da un lato all'espansione del diritto pubblico ambientale pare corrispondere un progressivo svuotamento delle «potestà» degli Stati, ai quali rimangono per lo più compiti di adattamento e di recepimento delle decisioni assunte in altra sede; dall'altro l'incidenza sul diritto all'ambiente delle attività economiche e di sviluppo (teoria dell'ecosviluppo) porta a ricercare una collocazione di tale diritto nel complesso degli stessi diritti

<sup>19</sup> GIANNINI, *Difesa dell'ambiente e del patrimonio naturale e culturale*, in *Riv. trim. di dir. pubbl.*, 1971, p. 1122 ss; ID., *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, cit., 1973, p. 15 ss; ed altre indicazioni in PATTI, *La tutela dell'ambiente*, Padova 1979.

<sup>20</sup> Così sottoscritto dai rappresentanti degli Stati partecipanti alla Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa, convegno tenuto a Madrid dall'11 novembre 1980 al 9 settembre 1983, conformemente alle disposizioni dell'Atto Finale relative ai seguiti della Conferenza.

<sup>21</sup> Atto Conclusivo della Riunione di Vienna 4 novembre 1986-19 gennaio 1989.

fondamentali dell'individuo<sup>22</sup>, in modo da renderlo inattuabile dall'esercizio dei diritti di iniziativa economica e di proprietà.

Sembra possibile parlare in proposito del costituirsi di un «diritto comune» a più ordinamenti ed applicato dai giudici come seguito dai privati appartenenti ad sistemi giuridici diversi, in una posizione sotto certi aspetti assimilabile a quella dello *ius commune* dell'area continentale europea nel periodo medioevale<sup>23</sup>.

La tutela ambientale, dunque, se non contemplata espressamente da norme del diritto interno in relazione a fattispecie determinate, sembra possa oggi trovare riconoscimento quale norma di diritto comune, vista come norma di diritto internazionale generalmente riconosciuta cui l'ordinamento interno fa rinvio, ed intesa come soglia minima di protezione<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> Il testo integrale è riportato in *Legal Principles for Environmental Protection and Sustainable Development*, MARTIUNUS NJHOFF, Dordrecht, 1988.

<sup>23</sup> Sul punto cfr. MANTINI, *Lezioni di diritto pubblico dell'ambiente*, cit., p. 58-59.

<sup>24</sup> La singolare posizione di quest'ultimo era infatti caratterizzata dal fatto di affiancarsi al diritto positivo proprio delle giurisdizioni che lo accoglievano, risultando subordinato alle fonti locali. Tratto principalmente dalla compilazione giustiniana, ripresa dalla scuola di Bologna, trova un significato e la sua ratio proprio nella frammentazione che ha caratterizzato per secoli l'assetto politico del continente europeo, sovrapponendovi una forma di unità giuridica (cfr. ERMINI, *Corso di diritto comune*, Milano, 1952; CALASSO, *Medioevo del diritto*, Milano, 1954). Pensato come un ordinamento completo, capace di colmare le lacune degli *iura propria*, conteneva al suo interno un sistema di fonti nel quale si trovavano collocati quegli stessi *iura* che localmente ottenevano un'applicazione principale. Non era dunque ordinamento positivo il solo diritto comune, così come, d'altra parte, non lo erano gli *iura propria*. Come diritto giurisprudenziale, diretto a risolvere quei problemi nuovi che il legislatore non disciplinava, si presentava come un corpo di principi di diritto

Occorre tuttavia rilevare che il riconoscimento di un diritto soggettivo all'ambiente nell'ambito dei diritti della personalità (anche costituzionalmente garantiti), non porta ancora (sempre e necessariamente), secondo l'opinione oggi ancora dominante, alla sua diretta azionabilità presso la giurisdizione ordinaria<sup>25</sup>. In effetti la teoria generale dei diritti della personalità attribuisce a questi ultimi il carattere della giuridicità, ma non quello della giustiziabilità, dipendendo le forme, le ipotesi ed i limiti di questa da specifiche scelte di legislazione ordinaria.

Infine, e su di un piano diverso, si potrebbe dire che, come nel XVII e XVIII sec. si fece appello al diritto naturale per far valere e riconoscere in via generale i diritti di libertà, così nel momento attuale si assiste al risorgere di tendenze giusnaturalistiche che considerano il diritto «naturale» all'ambiente come immancabile principio e fondamento di ogni diritto positivo<sup>26</sup>.

vasto ed esauriente, quasi volto a vietare ogni intervento non meramente ricognitivo.

Si è detto anche che il diritto positivo, visto nel suo momento giurisprudenziale, non è mai positività pura, bensì tensione dell'ideale verso il reale e del reale verso l'ideale; il diritto positivo «è» senza nascere, e per questo suo nascere richiede l'intervento del «diritto naturale»: diritto positivo e diritto naturale corrispondono appunto a due fondamentali requisiti del migliore possibile diritto. Sul punto L. LOMBARDI VALLAURI, *Saggio sul diritto giurisprudenziale*, Milano, 1975, p. 526-527.

<sup>25</sup> Per quel che concerne il nostro ordinamento, proprio in base al 1° comma dell'art. 10 Cost., per il quale l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute, il diritto dell'ambiente può venir recepito automaticamente all'interno del sistema. Sul punto G. LOMBARDI, *Iniziativa economica privata e tutela dell'ambiente*, cit., p. 259; sull'adattamento automatico dell'ordinamento interno a quello internazionale v. ad es. G. ZAGREBELSKY, *Diritto costituzionale*, Torino, 1988, vol. I, p. 121 ss.

<sup>26</sup> MANTINI, *Lezioni di diritto pubblico dell'ambiente*, cit., p. 48 ss.

## 2. La costituzionalizzazione del diritto-dovere alla protezione dell'ambiente nella Confederazione elvetica.

Nella Confederazione elvetica il dibattito giuridico e culturale intorno alla tutela ambientale prende l'avvio agli inizi degli anni '60.

Per lo Stato federale svizzero, composto di 26 Cantoni, con diversità tanto sul piano linguistico che culturale, risultava essenziale, al fine di affrontare e tentare di risolvere la questione ambientale, il dialogo tra le diverse comunità nazionali; le istituzioni si sono trovate indotte pertanto, a perseguire quell'equilibrio indispensabile tra le decisioni adottate dalla maggioranza e la tutela delle minoranze, come degli interessi regionali e locali, non senza tener nel debito conto le esigenze economico-industriali.

A livello costituzionale, la scelta del legislatore elvetico si è diretta a favore di una normativa di principi che necessita di un successivo sviluppo da parte della legislazione ordinaria federale e di ulteriori disposizioni a livello cantonale<sup>27</sup>.

In effetti, esistevano già, nella Costituzione federale, disposizioni che attribuivano alla Federazione competenze legislative in materia di tutela dell'ambiente, seppure limitate a taluni particolari settori<sup>28</sup>.

Il nuovo art. 24 septies contiene invece una disposizione

<sup>27</sup> ID., *Lezioni di diritto pubblico dell'ambiente*, cit., p. 51.

<sup>28</sup> Così l'art. 20 relativo all'organizzazione militare; gli artt. 22ter e 22 quater sull'utilizzazione del suolo e la pianificazione del territorio; l'art. 24 concernente le opere idrauliche e le foreste; l'art. 24 ter la navigazione; l'art. 24 bis la difesa delle acque; l'art. 24 sexies la difesa della natura e del suolo; l'art. 24 quinquies la difesa dalle radiazioni; l'art. 26 le opere ferroviarie; l'art. 26 bis gli impianti di trasporto mediante condotte; l'art. 31 bis comma 2 l'esercizio del commercio e dell'industria; l'art. 34 ter lett. a) la protezione dei lavoratori; l'art. 36 bis comma 1 e 2 le strade nazionali; l'art. 37 bis i veicoli a motore; l'art. 37 ter la navigazione aerea; l'art. 69 bis le derrate alimentari ed i beni di uso e consumo.

attributiva di una competenza legislativa federale di carattere generale, estesa a tutto il settore della difesa dell'ambiente, senza tuttavia limitare ai soli Cantoni l'esecuzione delle norme medesime, ma attribuendo piuttosto al legislatore federale la facoltà di trasferirla al livello centrale in casi determinati.

Risale già al 12 ottobre 1965 la mozione Binder, con la quale si impegnava il *Bundesrat* a «proporre le successive misure costituzionali e legislative per garantire una effettiva difesa di diritto pubblico dalle immissioni»<sup>29</sup>.

La richiesta sfociava in un Progetto costituzionale, redatto ad opera della Commissione dell'Ufficio federale della Sanità, limitato però alla sola difesa dalle immissioni, in cui si stabiliva: «La Federazione è autorizzata ad emanare norme di difesa dalle emissioni dannose o moleste, in particolare contro l'inquinamento dell'aria e del rumore».

Successivamente il *Bundesrat*, preso atto della limitata portata della nuova disciplina, presentò al Consiglio degli Stati un nuovo Progetto per una difesa globale dell'ambiente, molto più ampio dunque rispetto a quello iniziale.

Questo secondo Progetto, recepito poi nell'art. 24 septies, si differenziava non di poco dal Progetto iniziale; in particolare:

— Il Progetto della Commissione conteneva ancora una disposizione relativa alle competenze, ed utilizzava l'espressione «La Federazione è autorizzata»; il nuovo art. 24 septies prevede invece un compito vincolante della Federazione nell'emanare norme per la difesa dell'ambiente;

— In riferimento ai beni costituzionalmente tutelati, il Progetto della Commissione non definiva in modo esplicito

<sup>29</sup> Cf. Messaggio del Consiglio federale sul nuovo art. 24 septies, in *Foglio federale*, 1970, I, 761ss.

l'oggetto della tutela costituzionale, mentre l'art. 24 septies si riferisce all'uomo ed al suo ambiente naturale;

— Il Progetto della Commissione utilizzava l'espressione tecnica «emissioni», mentre l'art. 24 septies parla con termine più generale di «agenti»;

— Infine, per il Progetto della Commissione, competenti all'esecuzione delle nuove norme erano principalmente i Cantoni, mentre l'art. 24 septies conferisce al legislatore federale la facoltà di attribuirne l'esecuzione anche alla Federazione<sup>30</sup>.

Il nuovo articolo costituzionale prevede, dunque, in primo luogo, la tutela dell'uomo; in funzione dell'uomo è poi da proteggere l'ambiente naturale, di cui fanno parte gli animali e le piante, così come le risorse essenziali per il mondo vivente, vale a dire l'aria, l'acqua ed il suolo.

Non rientrano invece direttamente nella previsione costituzionale quei beni che vengono in considerazione in quanto connessi alla natura ed al suolo (per esempio *Natur* — o *Kulturdenkmaler* (monumenti naturali e culturali)<sup>31</sup>).

In proposito, il concetto di «ambiente naturale», in senso ampio si presta a comprendere tutti i principi naturali vitali della terra e della sua ecosfera. Di conseguenza, disposizioni relative ad un utilizzo in campo economico della energia e delle materie prime rientrano nel concetto della difesa dell'ambiente, come pure i provvedimenti contro l'inquinamento dell'aria adottati per la protezione della salute dell'uomo<sup>32</sup>.

<sup>30</sup> Cf. FLEINER, *Rechtsgutachten über die Verfassungsmässigkeit des Vorentwurfes zu einem Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 18 Dezember 1973*, in *Wirtschaft und Recht*, 1975, p. 201 ss.

<sup>31</sup> *Foglio federale*, 1970, I, 775.

<sup>32</sup> Su tale distinzione FLEINER, *Art. 24 septies*, in *Kommentar zur Bundesverfassung des Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29 Mai 1874*, Basel 1987, p. 5.

La difesa dell'ambiente in senso stretto include invece la sola difesa dalle immissioni; in questo senso non vi rientrano la gestione dei rifiuti, le sostanze chimiche, la tutela del suolo, ecc.

Si può dunque dire che l'art. 24 septies accoglie una visione ampia del concetto di ambiente, senza tuttavia includervi le materie prime: vi si comprende infatti aria, acqua, suolo, animali, piante, come anche il paesaggio, le biocenosi ed i biotipi.

### 3. *La struttura federale elvetica e la distribuzione delle competenze tra ordinamento federale e cantonale.*

Brevemente ed in via preliminare, si può affermare che oggi la Confederazione Elvetica presenta, in materia di tutela dell'ambiente, una suddivisione delle competenze basata su di un principio di collaborazione tra Federazione e Cantoni. Il centralismo federale non può del resto spingersi a limitare l'autonomia degli Stati membri fino al punto da ridurla ad una mera attività di esecuzione del diritto federale. Questa tendenza al decentramento ed alla collaborazione risulta maggiormente evidente, nell'ipotesi in cui il Consiglio federale consenta ai Cantoni di emanare proprie prescrizioni esecutive in mancanza di ordinanze federali quali norme di indirizzo e coordinamento; in tal modo il principio della potestà legislativa concorrente ma provvisoria dei Cantoni permetterebbe a questi ultimi di recuperare una certa autonomia.

La materia dell'ambiente e la politica ambientale nel suo complesso sono dunque da valutare alla luce della ripartizione delle competenze tra centro e periferia.

In proposito e non a torto, la richiesta di competenze in ambito locale trova il suo fondamento nel fatto che gli interessi ambientali appaiono, per loro natura, localizzati in un dato territorio o quantomeno assumono una connotazione

specificata a livello territoriale. Sebbene infatti si possa parlare di un interesse generale alla conservazione dell'equilibrio ambientale, relativo all'intero territorio nazionale, tuttavia i fenomeni di impatto ambientale appaiono spesso localizzati in un determinato ambito, e di conseguenza le decisioni di politica ambientale non possono non apparire differenziate e trovare diversa applicazione.

Di fronte a questa esigenza di gestione decentrata degli interessi ambientali, si pone l'opposta tendenza alla centralizzazione, alla luce di una serie di ragioni, individuate principalmente nell'esigenza di interventi di governo sovralocali; nella necessità di conseguire una disciplina uniforme su tutto il territorio al fine di evitare una non equa distribuzione delle risorse<sup>33</sup>; nella impossibilità di interventi a livello locale in considerazione proprio della loro dimensione più ampia (come ad esempio la sistemazione di un bacino idrico); ed infine nella convinzione che il livello centrale possa realizzare, proprio per tale sua collocazione, una migliore composizione di interessi non omogenei, quasi che il centro appaia, per «sua natura», più idoneo che la periferia alla cura degli interessi pubblici<sup>34</sup>.

Alla luce di tali considerazioni, occorre ora osservare i caratteri salienti dell'ordinamento elvetico, al fine di esaminare in che misura quest'ultimo abbia riconosciuto a livello costituzionale un diritto dell'uomo al suo ambiente naturale, ed a quali conseguenze conduca, sul piano delle forme di tutela, un simile riconoscimento; ed ancora, come i rapporti

<sup>33</sup> È stata questa, in fondo, la giustificazione di base dell'azione in campo ambientale della Comunità Europea fino al recente emendamento dei trattati originari con l'inclusione dell'Atto unico europeo del 1986 (legge 23 dicembre 1986 n. 909).

<sup>34</sup> Sul punto cfr. ONIDA, *Competenze regionali locali e spinte centralizzatrici nell'amministrazione dell'ambiente*, in AA.VV., *L'ambiente e la sua protezione*, cit., p. 131.

centro periferia possano aver superato la dimensione conflittuale volgendosi verso un sistema di reciproca collaborazione.

In proposito possono apparire opportune alcune considerazioni di carattere generale.

Considerato che l'esigenza essenziale di ogni Stato federale è quella di garantire l'unità statale, ma al tempo stesso anche un alto grado di decentramento, il problema fondamentale a livello costituzionale risulta essere la ripartizione del potere politico tra le rispettive sfere di competenza.

Al riguardo si pone la dibattuta questione relativa alla allocazione della sovranità fra Federazione e Stati membri. Sull'argomento esistono in dottrina opinioni diverse ed a volte contrastanti. Da parte di alcuni si è sostenuta una divisione della sovranità fra Stato federale e singoli Stati membri; per altri si può parlare di sovranità solo in riferimento agli Stati membri; altri ancora sostengono la sovranità dello Stato federale negandola ai suoi componenti; infine, altra parte della dottrina parla di una terza entità statale titolare della sovranità, di cui fanno parte sia l'ordinamento dello Stato centrale che gli ordinamenti degli Stati membri<sup>35</sup>.

Per ciò che concerne, invece, la struttura del legislativo federale, questa tende a contemperare le esigenze di tutela degli interessi unitari facenti capo allo Stato federale con l'esistenza degli interessi propri degli Stati membri. La Camera «bassa» viene normalmente eletta a voto popolare diretto ed i seggi sono assegnati in proporzione alla popolazione dell'intero Stato; la Camera «alta» o Camera degli Stati, invece, costituisce l'organo più specificamente federale e può presentare la struttura del Senato o del Consiglio. Nel Senato (come nel caso della Confederazione Elvetica) i parlamentari rappresentano gli Stati membri, sono dotati di autonomia di

<sup>35</sup> Per un'ampia ricognizione su questo problema si veda LOMBARDI, *Lo Stato federale*, Torino, 1987, p. 57 ss.

azione politica e votano secondo le proprie determinazioni; nel Consiglio, i parlamentari, delegati degli Stati, sono invece soggetti alle direttive dello Stato di appartenenza e votano in base alle indicazioni del governo statale.

Sul punto, per ciò che concerne in particolare la Confederazione elvetica, relativamente al riparto delle competenze tra Federazione e Cantoni, fondamentale appare il principio per il quale le materie di appartenenza della Federazione risultano espressamente enunciate nella Costituzione federale, mentre quanto non è espressamente stabilito, rientra nella competenza generale dei Cantoni. Così prevede la clausola di chiusura contenuta nell'art. 3 della Costituzione federale elvetica: «I Cantoni sono sovrani, fin dove la loro sovranità non è limitata dalla Costituzione federale, e come tali esercitano tutti i diritti che non sono devoluti alla Autorità federale».

Tuttavia, il principio della sussidiarietà della competenza federale, contrapposto alla generalità del potere cantonale<sup>36</sup>, non deve far pensare ad una statica limitazione, definita una volta per tutte, della sfera d'azione della Federazione. Il principio, infatti, non ha certo costituito ostacolo alla introduzione di non poche modifiche costituzionali, al fine di maggiormente ampliare i poteri della Confederazione stessa, in base a quel processo di centralizzazione proprio non solo della Confederazione Elvetica, ma anche di altri Stati a struttura federale<sup>37</sup>.

È ancora da rilevare come la disciplina costituzionale, relativa alla competenza federale, manchi di omogeneità e di

<sup>36</sup> BRIDEL, *Precis de droit constitutionnel et public suisse*, Losanna, 1965, vol I, p. 159.

<sup>37</sup> Si veda in proposito PETTA, *Il sistema federale austriaco*, Milano, 1980, p. 237; sia pur consentito rinviare a MACCHIA, *Il federalismo austriaco: anomalie e aspetti problematici*, in *Diritto e Società*, n. 4/87, p. 599 ss.

ordine sistematico. In linea generale, la distribuzione verticale delle funzioni in relazione alle singole materie assegna alla Federazione la legislazione ed ai Cantoni l'esecuzione (sebbene quest'ultima posta sotto il controllo federale). Tuttavia questa regola generale non appare rigida, permettendo non poche varianti, nella misura in cui alla Federazione è dato di ridurre la portata della propria attività legislativa ed ammettere così, in misura maggiore o minore, una collaborazione normativa dei Cantoni.

Più in particolare, molto ampia appare la sfera delle competenze federali in ambito legislativo, come risulta dalla lettura del Capitolo I della Costituzione (in proposito, sembra possibile affermare che un importante settore, come l'economia, almeno per quanto riguarda gli aspetti essenziali, costituisca un ambito ad essa riservato). Per comprovare questa affermazione, è sufficiente esaminare la semplice enumerazione delle attribuzioni federali, seguendo, dato il carattere asistemico del Capitolo I, lo stesso ordine in cui appaiono previste nella Carta costituzionale, dall'art. 8 in poi.

Per ciò che concerne le competenze esecutive della Confederazione, è da notare come queste pongano in evidenza il carattere pragmatico della Costituzione: non esistono regole astratte e generali che determinano l'ambito delle facoltà esecutive federali, ma vi sono invece molte disposizioni costituzionali che, nell'attribuire la competenza in materia alla Federazione, conferiscono ad essa al tempo stesso anche l'esecuzione (così ad esempio gli artt. 20, 23, 23 bis, 26, 27, 28, 36, 38 e 39).

Nel caso poi che i precetti costituzionali sul riparto delle competenze nulla dicano riguardo all'esecuzione, questa s'intende ancora attribuita alla Federazione<sup>38</sup>. Si realizza in que-

<sup>38</sup> GARCIA DE ENTERRÍA, *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución española*, Madrid, 1980, p. 123.

sto modo un'applicazione della tecnica dei poteri impliciti, basata sulla tesi secondo la quale colui cui si assegna un compito deve procurarsi i mezzi per poter adempiere il medesimo<sup>39</sup>. Una conferma di questa tesi si può rinvenire negli artt. 95 e 102 comma 1 n. 5 Cost., che disciplinano l'attività del Consiglio federale: il primo definisce quest'organo come «la suprema autorità direttiva ed esecutiva della Confederazione»; il secondo include tra le sue funzioni quella «di provvedere alla esecuzione delle leggi, dei decreti e delle risoluzioni federali, delle sentenze del Tribunale federale, ed anche delle transazioni e dei giudizi arbitrali in controversie fra Cantoni».

Tuttavia, com'è stato messo in evidenza dalla dottrina<sup>40</sup>, la diretta esecuzione federale attraverso un'organizzazione amministrativa propria, costituisce, a rigore, un'eccezione. La normale soluzione consiste, infatti, nella delega, con legge federale, dell'esecuzione ai Cantoni: soluzione che viene imposta, in alcuni casi, dalla stessa norma costituzionale. Questa delega di funzioni esecutive non vale però come regola generale: la legge può tanto rimettere globalmente l'esecuzione ai Cantoni, quanto solo in parte, come pure creare una concorrenza nell'attività esecutiva fra Cantoni e Federazione.

Va notato infine, che le materie di rilevanza economica vengono incluse dalla Costituzione nella sfera delle competenze federali. A livello legislativo questa affermazione risulta del tutto evidente, dal momento che sono riservate alla Federazione le relazioni economiche esterne (convenzioni doganali e commerciali), il trasporto e la distribuzione dell'energia elettrica, l'energia atomica, il sistema monetario e creditizio, la navigazione (compresa quella aerea), i servizi ed i trasporti basilari, il diritto delle obbligazioni, il diritto commerciale, l'ordinamento del territorio, ed altre ancora. A queste estese

<sup>39</sup> BRIDEL, *Precis de droit constitutionnel et public suisse*, cit., p. 176.

<sup>40</sup> FAVRE, *Droit Constitutionnel Suisse*, Fribourg 1970, p. 129.

facoltà normative si deve aggiungere, in base all'art. 31 bis della Costituzione, il potere della Confederazione di emanare disposizioni sull'esercizio del commercio e dell'industria; ed è da notare che proprio in questa materia si riscontra con maggiore frequenza l'esecuzione diretta federale.

In riferimento alla ripartizione delle competenze in generale, occorre rilevare come su di essa abbia influito non poco la situazione particolare del federalismo elvetico, ove Cantoni e Comuni preesistevano di parecchi secoli alla creazione dello Stato federale medesimo. Tale fatto appare di notevole importanza, dal momento che ancora oggi questi ultimi permangono titolari di potestà normative ed amministrative di rilievo, condizione questa che differenzia le istituzioni comunali elvetiche da quelle degli altri Paesi dell'Europa Occidentale<sup>41</sup>.

Accanto infatti a competenze delegate da leggi cantonali, più raramente dalla Federazione, che attribuiscono ai Comuni funzioni semplicemente esecutive (che in qualche caso possono essere anche molto ampie, essendo la legge di delega una legge essenzialmente di principi)<sup>42</sup>, esiste tutta una serie di attribuzioni — di gran lunga la più importante — fondata sulla loro competenza originaria. Il Comune può così intervenire, sia in forma normativa che amministrativa, in tutte quelle materie che il legislatore federale o cantonale non attribuisce espressamente alla Federazione od al Cantone, con l'unico limite del rispetto dell'ordine giuridico superiore.

Tuttavia, a differenza delle competenze cantonali, espressamente riconosciute e garantite dall'art. 3 della Costi-

<sup>41</sup> Per una panoramica generale sulla ripartizione delle competenze nel sistema federale elvetico cfr. MALINVERNI, *Le autonomie territoriali in Svizzera*, in *Giur. cost.*, 1991, p. 2537 ss.

<sup>42</sup> P. MOOR, *Le istituzioni comunali in Svizzera*, in *Le Regioni*, 1980, p. 635; ID., *Il caso della Svizzera*, in *Le Regioni*, 1984, p. 480 ss.

tuzione federale, per i Comuni si ha solo un riconoscimento in termini generali da parte delle Costituzioni dei singoli Cantoni. Ciò non ha tuttavia impedito di affermare che ci si troverebbe di fronte ad «entità autonome, distinte dagli pseudo-comuni francesi, italiani o tedeschi»<sup>43</sup>.

#### 4. (Cont.) I caratteri peculiari del federalismo cooperativo.

Nell'ordinamento elvetico l'attribuzione da parte della Costituzione di una determinata competenza alla Confederazione comporta la perdita automatica di tale competenza da parte dei Cantoni solo a partire dal momento in cui essa è esercitata dalla Confederazione<sup>44</sup>. Si tratta del principio della supremazia del diritto federale sul diritto cantonale, principio che appare accolto implicitamente nell'art. 3 Cost., in base al quale i Cantoni sono sovrani fin dove la loro sovranità non risulta limitata dall'esercizio delle competenze previste dalla Costituzione federale, e come tali possono far valere tutti i diritti non devoluti all'Autorità federale.

La supremazia del diritto federale copre tutte le funzioni statali: legislative, esecutive e giudiziarie; ma il suo più specifico ambito di applicazione riguarda la funzione legislativa, l'esercizio della quale, da parte della Confederazione e dei Cantoni, genera conflitti normativi.

In proposito, la giurisprudenza del Tribunale federale precisa la portata del suindicato principio<sup>45</sup> affermando che:

<sup>43</sup> W. A. LIEBESKIND, *L'autonomia comunale*, cit. da GUIGLIA, *La tutela dell'ambiente nella Confederazione Elvetica: aspetti giuridici e recenti scelte di politica legislativa*, in *Economia pubblica*, n. 9-10/86, p. 422.

<sup>44</sup> Fino al momento dell'esercizio da parte della Confederazione delle competenze ad essa attribuite dalla Costituzione, i Cantoni — in base al principio della competenza residuale — mantengono, a titolo provvisorio, detta competenza nella loro sfera di attribuzioni.

<sup>45</sup> Riguardo alla giurisprudenza del Tribunale federale si veda BRU-

— La legge federale abroga le disposizioni cantonali anteriori riguardanti la medesima materia e determina la invalidità assoluta, per vizio di incompetenza, di qualsiasi disposizione cantonale successiva che disciplini il medesimo oggetto;

— Le autorità federali o cantonali, chiamate ad applicare una disposizione cantonale che incida nell'ambito materiale di una norma federale, hanno il preciso obbligo di dichiarare d'ufficio la nullità di quella e negarne l'applicazione;

— È data facoltà al cittadino di adire il Tribunale federale al fine di ottenere la dichiarazione di nullità delle disposizioni cantonali che infrangono tale principio.

Per ciò che concerne l'esecuzione federale, essa compete in genere ai Cantoni, od a questi ultimi di concerto con la Confederazione (v. *infra*).

Può tuttavia accadere che i Cantoni non adempiano l'obbligo di applicazione o di esecuzione del diritto federale, o perfino rifiutino apertamente di rispettare o adempiere il diritto federale; in tal caso il diritto pubblico elvetico attribuisce alla Confederazione i mezzi necessari per poter intervenire.

Come regola generale, il caso di inadempimento dell'obbligo cantonale presuppone semplicemente il sorgere di un conflitto di competenza, la cui risoluzione viene attribuita, dall'art. 113 comma 1 n. 1 Cost. al Tribunale federale<sup>46</sup>.

Nel caso però che il Cantone persista nel suo comporta-

DEL, *Precis de droit constitutionnel et public suisse*, cit., p. 189-190; e più di recente GRISEL, *La jurisdiction constitutionnelle du Tribunal federal suisse*, in AAVV, *Costituzione e giustizia costituzionale nel diritto comparato*, a cura di LOMBARDI — PIZZETTI, Atti del Convegno di Cuneo-Torino 11-13 giugno 1981, Rimini, 1984, p. 140 ss.

<sup>46</sup> Sui conflitti di competenza si veda FAVRE, *Droit Constitutionnel Suisse*, cit., p. 112 ss.

mento, la Costituzione offre alle autorità federali mezzi più efficaci per ripristinare l'ordine costituzionale; mezzi che per la loro maggiore o minore intensità possono consistere nella «coazione finanziaria» o nell'«esecuzione per sostituzione».

Il primo caso comporta una coazione indiretta attraverso la sospensione o la soppressione delle sovvenzioni federali per attività e progetti cantonali, qualora questi ultimi contrastino con la Federazione. Si tratta di un'ipotesi che non presenta una base costituzionale precisa, ma è da ritenere che possa operare qualora l'attività oggetto della sovvenzione costituisca una condizione implicita per il suo conferimento<sup>47</sup>.

In relazione alla seconda ipotesi, è da osservare come frequentemente la legislazione federale abbisogni, per la sua piena efficacia, di uno sviluppo attraverso la normativa cantonale. Quando ciò non avviene, compromettendo in un Cantone l'applicazione del diritto federale, la Confederazione, o meglio l'Assemblea federale, può sostituirsi alla competenza cantonale, dettando le disposizioni all'uopo necessarie. L'art. 85 n. 8 include infatti fra le attribuzioni proprie dell'Assemblea «le misure aventi per scopo l'osservanza della Costituzione federale, la guarentigia delle Costituzioni cantonali, l'adempimento degli obblighi federali». La possibilità di sostituzione comprende inoltre anche l'attività amministrativa di esecuzione, qualora quest'ultima venga imposta dal diritto federale: in questo caso l'organo competente sarà non l'Assemblea federale, ma il Consiglio federale, al quale, conformemente all'art. 102 comma 1 n. 2 Cost., compete di adottare le misure necessarie per l'adempimento delle leggi e delle altre disposizioni federali<sup>48</sup>.

<sup>47</sup> GARCIA DE ENTERRÍA, *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución española*, cit., p. 136.

<sup>48</sup> In questo senso BRIEDEL, *Precis de droit constitutionnel et public suisse*, cit., p. 199-200.

Si è parlato poco sopra di attività dei Cantoni svolta di concerto con la Federazione. Si tratta di un'ipotesi di federalismo cooperativo, concetto che definisce tutte le forme di collaborazione tra gli Stati membri o tra gli Stati membri e la Federazione, sia che questa avvenga su base volontaria, sia che risulti prevista in modo esplicito da una norma del diritto federale.

Storicamente, il coordinamento e la cooperazione in ogni Stato federale si sono dimostrate indispensabili. In effetti, sebbene nel XIX sec. esistesse in tutti gli Stati federali — soprattutto negli Stati Uniti — la tendenza ad accentuare l'autonomia della Federazione e degli Stati membri all'interno dei propri ambiti di competenza, ed a difenderla di fronte alle ingerenze esterne, negli ultimi decenni si deve invece rilevare uno sviluppo contrario: appare ovunque un'accentuazione della collaborazione e una rivalutazione del coordinamento dell'azione reciproca (e riguardo alla Confederazione Elvetica la dottrina ha rilevato come ciò rappresenti un ulteriore sviluppo, piuttosto che un elemento di novità<sup>49</sup>).

Com'è noto, il federalismo cooperativo agisce in due direzioni: come federalismo cooperativo orizzontale, nell'azione comune degli Stati membri tra loro; come federalismo cooperativo verticale, nel rapporto degli Stati membri con la Federazione.

Più in particolare, in riferimento all'esperienza elvetica, con il termine di federalismo cooperativo orizzontale si deve intendere la collaborazione reciproca dei Cantoni senza l'intervento della Federazione. Gli accordi intercantonali, i *Koncordate*, rappresentano l'aspetto principale di questa collaborazione. In secondo luogo si possono ricordare le conferenze intercantonali: le *intercantonale Direktorenkonferenzen*, previsti per diversi settori di competenze, nell'ambito delle quali

<sup>49</sup> HÄFELIN-HALLER, *Schweizerische Bundesstaatsrecht*, Zürich, 1988, p. 136.

i *Regierungsräte* di tutti i Cantoni si incontrano per uno scambio di esperienze e per discutere problemi di attualità; la *Finanzdirektorenkonferenz* (conferenza dei direttori finanziari) e la *Erziehungsdirektorenkonferenz* (conferenza dei direttori dell'educazione) (quest'ultima si occupa tra l'altro di questioni relative al coordinamento scolastico, di curare l'edizione di strumenti didattici comuni e della gestione di un ufficio informativo centrale per le questioni attinenti alla scuola ed alla educazione).

Ulteriori conferenze intercantonali — ma di minore importanza pratica — esistono nell'ambito dei *Gesamtregierungen*: ad esempio la *Hörnlitagung* (Congresso di Hörnli) dei Governi cantonali di Zürich, St. Gallen e Thurgau; o nell'ambito di particolari *untergeordneter Verwaltungseinheiten* (unità amministrative di ordine inferiore): ad esempio la Conferenza degli uffici di formazione professionale svizzero-tedesca.

Accanto a queste forme di collaborazione intercantonale volontaria si trovano anche forme in cui la collaborazione viene prevista da una norma di diritto federale (cfr. ad es. art. 61 Cost. fed.).

Premessa per ogni collaborazione nel senso del federalismo cooperativo orizzontale, è in ogni caso la presenza di una competenza cantonale (propria o delegata) nell'ambito specifico in questione.

Con il termine di federalismo cooperativo verticale si deve intendere, invece, la collaborazione tra i due livelli dello Stato federale, cioè la Federazione ed i Cantoni.

Sotto un primo profilo, Federazione e Cantoni collaborano alla produzione del diritto: da un lato i Cantoni partecipano, come organi della Federazione, alla produzione del diritto federale (v. art. 123 Cost. fed.); dall'altro una cooperazione in tal senso deriva come conseguenza necessaria della delega di competenze dalla Federazione ai Cantoni medesimi.

Inoltre, riguardo all'esecuzione della legislazione federale, mentre formalmente si può rilevare un'ipotesi di separazione di competenze, di fatto si rendono necessari continui contatti che possono assumere ad esempio la forma della consultazione o dell'accordo preventivo. In numerosi settori specifici, infatti, la competenza in materia legislativa appartiene alla Federazione, mentre ai Cantoni è demandata l'esecuzione delle disposizioni legislative medesime: così Federazione e Cantoni cooperano nella costruzione di autovie nazionali, a livello di pianificazione la prima, costruzione e manutenzione i secondi (art. 36 bis Cost.; legge federale sulle strade nazionali 8 marzo 1960<sup>50</sup>).

La collaborazione federale assume poi una particolare configurazione qualora la Federazione disponga contributi finanziari in favore dei Cantoni: poiché le sovvenzioni federali risultano di regola collegate a determinate condizioni e ad un preciso utilizzo del denaro, si perviene qui ad una collaborazione tra amministrazione federale ed amministrazione cantonale.

Infine, quando una determinata materia rientri sia tra le competenze federali che cantonali, si può addivenire ad accordi di diritto pubblico tra Federazione e Cantoni. Poiché però nella Confederazione Elvetica la suddivisione delle competenze nella Costituzione federale risulta molto dettagliata, questa possibilità si realizza piuttosto di rado; accordi tra Federazione e Cantoni non sono di conseguenza né molto frequenti, né di grande importanza. In proposito si possono ricordare: l'accordo tra la Federazione ed i Cantoni di Vaud e Vallese per il tunnel stradale del Gran S. Bernardo del 23 maggio 1958<sup>51</sup>, così come l'accordo tra il Cantone di Zurigo

<sup>50</sup> *Raccolta sistematica del diritto federale*, n. 725.11.

<sup>51</sup> *Raccolta ufficiale delle leggi, decreti e regolamenti della Confederazione Elvetica*, 1959, 1337 ss.

ed il Consiglio scolastico elvetico relativo alla costruzione di un nuovo osservatorio astronomico del 25 maggio 1861<sup>52</sup>.

È da notare come una collaborazione orizzontale e verticale possa realizzarsi anche contemporaneamente. Così i *Bunderäte* partecipano di regola alle sedute delle *interkantonale Direktorenkonferenzen* che riguardano la propria sfera di attribuzioni; altrettanto la partecipazione del Direttore del Dipartimento finanziario federale alla *Finanzdirektorenkonferenz* rende possibile collegare il coordinamento intercantonale con il coordinamento tra Federazione e Cantoni.

Si può osservare però, che sebbene il federalismo cooperativo rappresenti un ulteriore significativo sviluppo dello Stato federale elvetico, e le sue possibilità non appaiano ancora in alcun modo esaurite, la sua importanza non deve però essere sopravvalutata. Non sembra infatti possibile — nonostante una certa auspicata elasticità — intaccare i principi base dell'ordinamento dello Stato federale arrivando ad una confusione di istituzioni federalistiche che si sovrappongono, né si può relativizzare e superare nella pratica l'ordine delle competenze conforme alla Costituzione, al quale ci si deve strettamente attenere<sup>53</sup>.

##### 5. La successiva evoluzione legislativa in materia di ambiente.

Dall'inserimento nella Costituzione federale dell'art. 24 septies, sono passati più di 10 anni prima di giungere alla nuova legge sulla difesa dell'ambiente, entrata in vigore il 1° gennaio 1985<sup>54</sup>, sebbene l'altissima percentuale di votanti

<sup>52</sup> *Raccolta sistematica del diritto federale*, 414.111.

<sup>53</sup> HÄFELIN-HALLER, *Schweizerische Bundesstaatsrecht*, cit., p. 140.

<sup>54</sup> *Deliberazione del Consiglio federale del 12 settembre 1984*, in *Raccolta delle leggi federali*, 1984, p. 1143.

(1.200.000 voti favorevoli contro appena 100.000 contrari) al referendum facoltativo ex art. 89, 2° comma Cost. fed., avesse fatto pensare all'epoca ad una rapida approvazione di una legge federale attuativa del nuovo disposto costituzionale.

Sebbene la Costituzione non avesse imposto al legislatore federale di emanare una legge per una difesa globale dell'ambiente, ma gli consentisse più semplicemente la possibilità di intervenire con leggi di settore (per esempio leggi sull'inquinamento dell'aria, sulla protezione dal rumore, ecc.), il Consiglio nazionale ritenne di sottoporre ai Consigli degli Stati un progetto di difesa ambientale che avesse come obiettivo di eliminare tutti gli effetti negativi sull'ambiente, globalmente considerato<sup>55</sup>.

Il travagliato *iter* della nuova legge prese l'avvio all'inizio del 1973 (in seno ad un gruppo di lavoro presieduto dal prof. Schurmann). Già alla fine dell'anno la Commissione aveva provveduto a redigere un Progetto di legge, fondato su una valutazione globale degli aspetti ambientali e comportante nuovi strumenti economici (internizzazione dei costi, correzioni dei prezzi), che nel 1974 venne sottoposto a referendum, secondo quanto disposto dall'art. 89 comma 2 Cost.<sup>56</sup>.

Il Progetto non ottenne il consenso popolare, nonostante fosse generalmente riconosciuta la necessità di una nuova ed efficace disciplina a difesa dell'ambiente. La proposta venne contrastata perché troppo «perfezionista», troppo ambiziosa, ma anche troppo poco precisa nel delimi-

<sup>55</sup> V. *infra* cap. III.

<sup>56</sup> Si tratta dell'istituto del referendum facoltativo in relazione al procedimento di formazione «delle leggi e dei decreti federali di carattere obbligatorio generale»: la Costituzione prevede il procedimento referendario qualora ne venga fatta richiesta da parte di cinquantamila elettori oppure da otto Cantoni.

tare le misure e le relative competenze. Venne duramente criticato uno dei capisaldi della nuova disciplina: il principio di causalità, che addossa la responsabilità, e di conseguenza i costi del disinquinamento, a colui che ne è la causa. Complessivamente il rifiuto può essere probabilmente spiegato con il fatto che il referendum si sia svolto quando ormai era finito il periodo di alta congiuntura, durante cioè la recessione degli anni settanta.

Nell'autunno del 1976 venne presentato un nuovo Progetto, al quale collaborarono accanto a Commissioni interne al Consiglio, gruppi di «esperti» esterni. Ad esso prestarono il loro consenso anche esponenti dei Governi cantonali, e Organizzazioni economiche di categoria e di difesa dell'ambiente.

Il Progetto dimostrava come il governo avesse optato per una legge «di polizia» (e rappresentava indubbiamente un passo indietro rispetto alle proposte Schurmann)<sup>57</sup>: pur ammettendo la fondatezza e la necessità di disporre di strumenti di regolazione economica, il Consiglio federale rinunciava infatti a percorrere questa via.

Due apparivano i punti fondamentali della nuova disciplina: da un lato venivano indicati i principi applicabili all'intera materia (causalità, valutazione globale degli effetti, informazione), dall'altro erano individuati i principi fondamentali da sviluppare in settori determinati, come aria, suolo, rumore, sostanze tossiche, rifiuti, ed ancora il settore della protezione contro incidenti rilevanti.

Nel successivo referendum del 1978<sup>58</sup>, il nuovo Progetto di legge federale venne accettato dalla maggioranza del corpo elettorale.

<sup>57</sup> LONGET, *Environnement: les enjeux d'une révision*, in *Pladoyer*, n. 2/91, p. 52.

<sup>58</sup> V. *supra* nota 56. Per l'art. 67 comma 1 Lpa «La presente legge è sottoposta al referendum facoltativo».

Il 31 ottobre 1979, il disegno di legge fu trasmesso per l'approvazione dal Consiglio federale all'Assemblea.

La discussione parlamentare si prolungò per circa tre anni: prima in sede di Commissione, poi in seno al Consiglio nazionale ed al Consiglio degli Stati. I danni provocati dalla centrale di Seveso contribuirono non poco a che il disegno di legge non venisse emendato; anzi esso fu per certi versi inasprito, in particolare per ciò che concerne le disposizioni sui rifiuti pericolosi. Il 7 ottobre si pervenne infine alla votazione conclusiva: la nuova legge fu approvata all'unanimità ed entrò in vigore il 1° gennaio 1985.

Sebbene dunque le Camere avessero sostenuto, durante l'iter parlamentare, la necessità di proposte tendenti ad introdurre meccanismi economici di disincentivazione di determinate attività inquinanti, né le *Lenkungsabgaben*, né la responsabilità civile in materia di ambiente (afferzata quest'ultima dalla Commissione del Consiglio nazionale) trovarono spazio nella formulazione della legge. Il nuovo testo, come si è detto, rimaneva una legge «di polizia», tanto che al momento del voto finale, nell'ottobre 1983, si era potuto affermare che il mandato costituzionale non era stato del tutto esaurito<sup>59</sup>.

<sup>59</sup> LONGET, *Environnement: les enjeux d'une révision*, cit., p. 53.

## CAPITOLO SECONDO

### LA NORMATIVA COSTITUZIONALE: L'ART. 24 SEPTIES

SOMMARIO: 1. La necessità di un nuovo emendamento costituzionale: dalla difesa contro le immissioni, alla tutela dell'ambiente globalmente intesa. Obiettivo, funzione e contenuto. — 2. Rapporto con altre disposizioni di diritto costituzionale e la legislazione ordinaria. — 3. L'esecuzione della norma costituzionale da parte del legislatore federale.

1. *La necessità di un nuovo emendamento costituzionale: dalla difesa contro le immissioni, alla tutela dell'ambiente globalmente intesa. Obiettivo, funzione e contenuto.*

La disposizione costituzionale dalla quale ha preso l'avvio il progetto di legge federale sulla protezione globale dell'ambiente, è dunque l'art. 24 septies, introdotto nel giugno del 1971 nel testo costituzionale federale.

Si rende opportuno, pertanto, prima di passare ad una valutazione più approfondita della legge federale sulla protezione dell'ambiente (Lpa), una breve analisi del nuovo articolo costituzionale<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> In particolare, sul dibattito dottrinale relativo all'introduzione di un diritto all'ambiente già a livello costituzionale, si veda: FLEINER, *Umweltschutz als staatliche Aufgabe*, in *Symposium für wirtschaftliche und re-*

Come si è detto, contrariamente alle numerose disposizioni costituzionali che contengono solo norme relative alla competenza della Federazione, l'art. 24 septies comporta per quest'ultima anche un impegno diretto. Il *Bundesrat* ha interpretato quest'obbligo nel senso che «con la prescrizione costituzionale il *Bund* viene autorizzato ad emanare leggi di esecuzione al fine di evitare effetti dannosi o molesti. In base alla situazione odierna reale e di diritto una tale soluzione si impone, in quanto la semplice facoltà di legiferare non sarebbe più sufficiente. La Federazione, ovviamente, deve far uso della sua competenza generale solo nella misura in cui ciò si renda necessario. Si è anche considerato di non intervenire, a meno che non si renda indispensabile, emendando le competenze legislative dei Cantoni e dei Comuni e di non adottare nuove disposizioni laddove sia possibile conservare quelle preesistenti»<sup>2</sup>.

In questo modo il *Bundesrat* si impegna a sottoporre al Parlamento le proposte che ritiene siano da emanarsi a livello federale, in adempimento dell'articolo costituzionale.

Come si vede, non è stato previsto alcun diritto fondamentale a livello costituzionale relativo alla difesa dell'ambiente; la disposizione si indirizza piuttosto ed in primo luogo al legislatore federale, che è tenuto ad adottare, nell'ambito della propria responsabilità politica, le misure ido-

*ctliche Fragen des Umweltschutzes an der Hochschule St. Gallen*, luglio 1978, Berna 1978; ID., *Das Umweltschutzgesetz im Lichte des Verfassungsauftrages und der internationalen Umweltschutzgesetzgebung*, in *Verwaltungspraxis*, 34/1980, p. 7 ss; ed ancora HOFFE, *Umweltschutz als Staatsaufgabe-Umriss einer rechtsphilosophischen Begründung*, in *Mensch und Umwelt*, Freiburg 1980, p. 307 ss; HOPPE, *Staatsaufgabe Umweltschutz*, in *VVDStRL*, Heft 38, 1980, p. 211 ss; JUNGO, *Die Umweltverträglichkeitsprüfung als neue Institut des Verwaltungsrecht*, Freiburg 1987; SCHÜRMAN, *Art. 24 septies und die geplante Ausführungsgesetzgebung*, in *Schweizerisches Umweltschutzrecht*, Zürich 1973, p. 503 ss.

<sup>2</sup> Foglio federale, 1970, I, 776.

nee a fronte di un determinato nocumento ambientale. Sarebbe fuori luogo, si è detto, voler attribuire solo ai giudici la possibilità di attuare una difesa ambientale contro effetti dannosi o molesti, dal momento che essi possono soltanto intervenire allorché il legislatore abbia concretizzato gli obiettivi e le relative procedure già a livello legislativo<sup>3</sup>.

La necessità di un «ambiente sano» non ha condotto dunque alla elaborazione di un diritto costituzionale facente capo ai singoli<sup>4</sup>. La scelta si è indirizzata, invece, come si è detto, nel senso di una previsione a livello costituzionale di un mandato diretto, rivolto alle autorità competenti, affinché queste ultime provvedano ad emanare quelle norme atte a proteggere l'ambiente contro fattori dannosi o molesti<sup>5</sup>.

La *ratio legis* che sorregge la nuova disposizione costituzionale si basa sul principio secondo il quale l'inquinamento nuocerebbe all'uomo nella sua esistenza e costituirebbe pertanto un attentato alla sua personalità e, di conseguenza, alla sua libertà individuale<sup>6</sup>.

I valori base del rispetto dell'ambiente e della protezione della personalità dell'individuo si troverebbero dunque sullo stesso piano, senza che, almeno in apparenza, possano individuarsi aspetti contraddittori; ed è sintomatico constatare come la dottrina, nel parlare di coesistenza tra libertà individuali e lotta all'inquinamento, non abbia ravvisato che un

<sup>3</sup> Raccolta ufficiale delle decisioni del Tribunale federale, 107, Ib, 113.

<sup>4</sup> Si veda in particolare sul problema FLEINER, *Rechtsgutachten über die Verfassungsmässigkeit des Vorentwurfes zu einem Bundesgesetz über den Umweltschutz von 18 Dezember 1978*, WUR, 1975, p. 201 ss., in particolare 222; RAUSCH, *Die Umweltschutzgesetzgebung*, Zürich, 1972, p. 133 ss.

<sup>5</sup> Foglio federale 1970, I, p. 778.

<sup>6</sup> Foglio federale 1970, I, p. 778.

conflitto potenziale con altri valori, quali la garanzia della proprietà e la libertà di commercio e di industria<sup>7</sup>.

L'idea della coesistenza sembra riposare in proposito sul principio dell'assenza di gerarchia tra le differenti disposizioni della Costituzione federale: con ciò si esclude una supremazia degli artt. 22 ter (garanzia della proprietà) o 31 (libertà di commercio e di industria) sull'art. 24 septies; al contrario si impone un coordinamento orizzontale tra i diversi interessi pubblici in questione<sup>8</sup>.

Occorre pertanto analizzare nel dettaglio l'oggetto specifico della norma costituzionale di cui si discute: «La Confederazione emana disposizioni legislative per proteggere l'uomo ed il suo ambiente naturale dagli agenti dannosi o molesti. Essa, segnatamente, combatte l'inquinamento atmosferico ed il rumore.

L'esecuzione di tali disposizioni spetta ai Cantoni, salvo ove la legge l'attribuisca alla Confederazione».

Si prenderà in esame dunque il dettato costituzionale nei suoi concetti fondamentali: la nozione di «ambiente naturale» prevista al 1° comma, e la «protezione dagli agenti dannosi o molesti» indicata come scopo della disposizione medesima.

<sup>7</sup> RAUSCH, *Die Umweltschutzgesetzgebung*, cit., p. 142 ss.

<sup>8</sup> MANFRINI, *Protection de l'environnement et libertés individuelles*, in *Revue de droit administratif et de droit fiscal*, settembre-ottobre 1990, p. 323. Così, per esempio, possono venir ammessi limiti all'esercizio dell'attività economica, dal momento che la lotta all'inquinamento non comporta distorsioni al sistema dell'economia di mercato qualora venga osservato il principio di uguaglianza: il rispetto da parte dello Stato di questa uguaglianza di accesso al mercato vale quale garanzia del principio di neutralità da parte dell'attività di protezione dell'ambiente conformemente all'art. 31 Cost.

### *Ambiente naturale*

La nozione costituzionale di «ambiente naturale» risulta di importanza fondamentale. Nel Messaggio relativo alla legge sulla difesa dell'ambiente, il *Bundesrat* circoscrive l'obbligo che sorge dalla disposizione come segue: «All'ambiente appartengono il suolo, l'acqua, l'aria come anche gli animali e le piante. La difesa non può limitarsi ai singoli esseri viventi od alle parti di paesaggio, bensì deve comprendere animali e piante come biocenosi e l'ambiente come biotipo. Ciò si rende necessario in quanto la natura non si compone di singole parti connesse le une alle altre, ma tutte risultano collegate in sistemi spesso complicati ed interdipendenti<sup>9</sup>. Come si vede, alla tutela dell'ambiente non appartiene dunque solo la protezione degli animali e delle piante, ma tale difesa comprende piuttosto la interdipendenza reciproca della natura vivente. «Chi per esempio prosciuga un terreno acquitrinoso, può in tal modo disturbare lo spazio vitale di numerose specie animali e vegetali. Al posto delle originarie comunità vitali compariranno di regola comunità meno varie. Inoltre queste ultime, più povere, potranno influire sui rapporti ecologici nelle zone naturali finora incontaminate<sup>10</sup>.

### *Protezione dagli agenti dannosi o molesti*

Come si è detto, scopo della disposizione costituzionale che qui si esamina risulta essere la protezione dagli agenti dannosi o molesti. La legge federale sulla difesa dell'ambiente del 1983, in attuazione dell'articolo costituzionale, definisce come agenti dannosi, all'art. 7 comma 1, gli inquinamenti dell'aria, il rumore, le vibrazioni, le radiazioni, così come gli inquinamenti del suolo prodotti dalle costruzioni, dall'esercizio di im-

<sup>9</sup> Foglio federale, 1979, III, 754.

<sup>10</sup> Foglio federale, 1979, III, 754.

pianti industriali o dall'accumulo di rifiuti. Il concetto di agente appare dunque più ampio rispetto al concetto tecnico di immissione o emissione. Il Progetto preliminare della legge, risalente al 1973, aveva compreso nel termine di agente, secondo l'art. 2 comma 2, «i processi causati dal comportamento umano che influiscono sull'uomo e sul suo ambiente naturale»<sup>11</sup>. In base a tale definizione, ogni processo di modifica dell'ambiente circostante è dunque da considerare come agente qualora risulti influenzato dal comportamento dell'uomo, per cui grandine, fulmini, caduta di slavine naturali, inondazioni, ecc. non rientrano e non sono soggetti all'art. 24 septies. Al contrario vi appartengono gli effetti prodotti dalle costruzioni stradali, come anche quelli dovuti ai prodotti alimentari realizzati artificialmente che influenzano il ciclo vitale della natura. Effetti di tal genere possono essere causati anche dai rifiuti, dagli impianti di riscaldamento o persino dall'utilizzo di sostanze chimiche nei fertilizzanti, oppure dal cemento. Allo stesso modo vanno considerati gli agenti che appaiono di per sé innocui, ma che possono diventare dannosi se congiunti ad altri (per esempio insetticidi che, a contatto con altri gruppi di sostanze, moltiplicano la loro nocività<sup>12</sup>). Agente risulta, dunque, in base a queste considerazioni ed alla legge federale del 1983, ogni fattore di mutamento dello stato naturale dell'ambiente che venga in qualche modo prodotto dal comportamento dell'uomo; così per l'art. 7 comma 3 l'inquinamento dell'aria è visto come una trasformazione dello stato naturale, attraverso fumo, fuliggine, gas, aerosol, vapori, odori o calori. In effetti, gli agenti possono poi venire vietati solo qualora provochino ripercussioni direttamente o indirettamente dannose o moleste. Così, per esempio, la trasformazione dell'aria attraverso aerosol non è di per sé stessa dannosa, ma ripercussioni sullo strato di ozono e radia-

<sup>11</sup> Foglio federale, 1979, III, 785.

<sup>12</sup> KALT, *Wesen und Bedeutung vom Art. 24 septies*, Dissertation Freiburg, 1977, p. 43.

zioni pericolose per l'uomo, fanno sì che simili variazioni dell'aria possano e debbano essere limitate con disposizioni poste dal legislatore federale. Gli agenti vanno pertanto suddivisi in dannosi e molesti. Sulla questione relativa al soggetto cui ci si deve riferire per stabilire il limite di dannosità, e cioè se si debba considerare l'uomo medio sano, oppure i malati, le gestanti, i bambini, gli handicappati, l'art. 13 comma 2 Lpa richiede che, nello stabilire i valori limite alle immissioni, si considerino le ripercussioni stesse su gruppi di persone di spiccata sensibilità, come appunto bambini, malati, anziani e gestanti. Ovviamente il valore di dannosità o di molestia di un impianto viene determinato sulla base di valutazioni scientifiche, tenuto conto dei dati forniti dall'esperienza; il livello della tecnica ed il costo economico delle misure da adottare possono venir in considerazione solo in un secondo tempo, in riferimento alla determinazione dei valori limite delle emissioni<sup>13</sup>. Secondo le prescrizioni dell'art. 24 septies, la Costituzione impegna il legislatore federale non solo ad emanare disposizioni sulle emissioni, ma a considerare tutte le emissioni (ovvero tutti gli effetti derivanti da una determinata fonte) per l'influenza che hanno sull'uomo, vale a dire dal punto di vista delle immissioni. Potrebbe pertanto non apparire conforme al precetto costituzionale una legge federale che prevedesse solo in linea generale ed astratta limiti alle emissioni. L'art. 24 septies — come si è già detto — non esige che vengano combattuti soltanto gli agenti dannosi, ma considera anche gli agenti molesti («atteintes incomodantes», «lästige Einwirkungen»); e «molesti sono gli agenti quando non comportano per l'uomo un vero e proprio danno, ma lo pregiudicano tuttavia nella sua esistenza»<sup>14</sup>. Il legislatore costituzionale individua così un concetto molto ampio di tutela, conforme a quello dell'Orga-

<sup>13</sup> Cf. AA.VV., *Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Teil III, Einleitung*, Zürich 1987, p. 16 ss.

<sup>14</sup> Foglio federale, 1979, III, 755.

nizzazione Mondiale della Sanità, secondo il quale la salute dell'uomo non si definisce solo sotto l'aspetto negativo, in base alla mancanza di malattie, ma soprattutto in riferimento al suo generale benessere fisico e spirituale. Se pertanto determinati agenti non risultano direttamente dannosi per la salute, ma possono disturbare il benessere fisico e psichico dell'individuo, devono considerarsi vietati<sup>15</sup>. Infine, contrariamente a molte altre norme sulle competenze federali, che sanciscono espressamente la preminenza legislativa del *Bund* — come ad esempio l'art. 26 (strade ferrate) e 26 bis (impianti di trasporto mediante condotte di combustibili e carburanti liquidi o gassosi) della Costituzione — l'art. 24 septies si riferisce del tutto genericamente a «disposizioni» federali. Alla Federazione è data dunque facoltà di emanare disposizioni di ogni tipo: può cioè trattarsi di leggi, regolamenti o semplicemente di direttive. Ciò indica che al legislatore federale sono aperte tutte le possibilità, e soprattutto quella di regolare l'esecuzione della legislazione federale nel dettaglio già a livello federale. Pertanto si può dire che in base all'art. 24 septies compete alla Federazione:

- 1) l'emanazione di leggi federali;
- 2) il *Dringlichkeitsrecht*, vale a dire la possibilità per il *Bundesrat*, avvalendosi del diritto di emanare decreti fede-

<sup>15</sup> Va rilevato però, come il legislatore federale, nello stabilire i limiti per la protezione dal rumore, abbia applicato una disciplina normativa meno rigida. Infatti in base all'art. 19 Lpa sono previsti valori limite d'allarme superiori ai cosiddetti valori limite di immissione, qualora negli edifici vengano adottate misure alternative di protezione acustica, come ad esempio materiali di insonorizzazione (art. 22 Lpa). La norma costituzionale appare qui osservata solo in riferimento alle persone, e questa applicazione differenziata pare corrispondere al principio di proporzionalità, che viene considerato anche nell'ambito dell'art. 24 septies come principio costituzionale di carattere fondamentale e generale. Sul principio di proporzionalità e sugli altri principi della Lpa, si veda *infra* cap. III § 1.

rali d'urgenza, di attribuire ai singoli Consigli l'incarico di provvedere con determinate prescrizioni, qualora appaia indispensabile ed indifferibile intervenire a livello normativo;

3) la *Finanzhaushalt*: in materia di gestione finanziaria, l'obbligo per l'Assemblea federale di stanziare i mezzi necessari per la realizzazione degli obiettivi indicati nella disposizione costituzionale;

4) ed ancora l'adozione di ulteriori misure che si rendano necessarie (al riguardo viene in rilievo la responsabilità delle Autorità federali e dei Cantoni nel provvedere in base alla Lpa stessa, pur quando non siano ancora state emanate le relative ordinanze di esecuzione<sup>16</sup>. È da notare inoltre, come la seconda proposizione dell'art. 24 septies comma 1° impegni la Federazione a mantenere una certa priorità nelle misure da adottare (così è dichiarato urgente limitare l'inquinamento dell'aria ed il rumore<sup>17</sup>). Questa formulazione mostra come il costituente abbia concepito il compito della Federazione per la tutela dall'inquinamento dell'aria e del rumore in modo più rigoroso di quanto non sia l'impegno generale formulato nella prima proposizione, impegno cioè ad emanare prescrizioni per la difesa dell'uomo e del suo ambiente naturale. Infatti, nel secondo periodo, egli adopera il termine aggressivo «combatte», nel testo francese «*combat*», nel testo tedesco «*bekämpft*».

## 2. Rapporto con altre disposizioni di diritto costituzionale e la legislazione ordinaria.

### a) Diritto costituzionale.

Come si è detto, esistono non poche disposizioni costi-

<sup>16</sup> Cf. su questo punto, in generale, la *Raccolta Ufficiale delle decisioni del Tribunale federale*, 112, I, 39; così come la sentenza del Tribunale amministrativo del Cantone di Zurigo, relativa al parcheggio sul fiume Limmat, del 28.2.1986.

<sup>17</sup> Foglio federale, 1979, III, 789.

tuzionali attributive di competenze federali, con le quali l'articolo 24 septies dev'essere coordinato: così l'art. 20 relativo all'organizzazione militare, l'art. 22 ter sulla pianificazione dello spazio e sull'ordinamento del territorio, l'art. 24 riferito alla polizia delle opere idrauliche e delle foreste, l'art. 24 ter sulla disciplina della navigazione, l'art. 24 bis sulla difesa delle acque, l'art. 25 quinqies sulla difesa dalle radiazioni, l'art. 26 relativo alle strade ferrate, l'art. 31 comma 2 sull'esercizio della libertà di commercio e di industria, l'art. 34 ter lett. a sulla protezione dei lavoratori, l'art. 36 comma 1 e 2 sulla disciplina della rete stradale nazionale, l'art. 37 bis sui motoveicoli, l'art. 37 ter sulla navigazione aerea, l'art. 69 bis sul commercio di derrate alimentari e di altri oggetti di uso e consumo. Come si vede, l'art. 24 septies interferisce con moltissime delle attuali competenze federali, trattandosi di una competenza trasversale. Ma la norma costituzionale considerata non si può interpretare come comportante un generale dovere di intervento, tramite emendamenti o deroghe, su tutta la preesistente normativa federale relativa ai settori indicati. Infatti la portata obbligante dell'art. 24 septies non appare così ampia<sup>18</sup>. Il legislatore è tenuto, in base a quest'ultimo, a stabilire valori limite alle immissioni ed a far sì che le emissioni vengano ridotte in tutti i settori interessati in modo tale che le immissioni divengano tollerabili. Dalla Costituzione non si può tuttavia evincere come ciò debba avvenire, se cioè attraverso leggi federali od ordinanze oppure attraverso una normativa che disciplini l'intera materia. Nell'attuare il precetto costituzionale, il legislatore ordinario è obbligato, naturalmente, a rispettare i diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione, in particolare il diritto di proprietà e la libertà di commercio e di industria: diritti che, per il Tri-

<sup>18</sup> Sul punto FLEINER, *Art. 24 septies*, cit., p. 14.

bunale federale, possono venire limitati solo da una normativa legislativa emanata nell'interesse pubblico costituzionalmente legittima e conforme al principio di uguaglianza<sup>19</sup>. La legge o l'ordinanza di esecuzione non devono poi ledere il principio di proporzionalità. Ciò accadrebbe ad esempio, qualora venissero imposti ad un impianto esistente obblighi di risanamento sproporzionati, in relazione ai valori limite delle immissioni. Simili oneri sono consentiti soltanto quando appaiano proporzionati allo scopo cui si mira e quando lo stesso scopo non si possa realizzare con provvedimenti meno gravosi. Collegato al principio di proporzionalità è il cosiddetto principio di prevenzione, in base al quale occorre evitare di raggiungere i valori limite di immissione o per lo meno rendere il più possibile remota una tale eventualità. Naturalmente le misure precauzionali volte a tale scopo sono legate al principio di proporzionalità e pertanto non possono divenire eccessive, ma devono dimostrarsi economicamente sostenibili allo stato attuale della tecnica<sup>20</sup>. Il principio costituzionale dell'uguaglianza impegna il legislatore ad emanare disposizioni legislative che non prevedano alcun privilegio o discriminazione ingiustificati. Al riguardo, ad esempio, dev'essere garantita una posizione di neutralità in riferimento alla competizione commerciale tra imprese private ed imprese statali; e così pure dev'essere evitato che le imprese non possano conseguire privilegi installando i loro impianti in un Cantone piuttosto che in un altro. Una posizione di neutralità riferita alla concorrenza commerciale deve valere poi non solo per il presente bensì anche per il futuro: apparirebbe in-

<sup>19</sup> *Raccolta ufficiale delle sentenze del Tribunale federale*, 110, I, 174; 109, I, 267.

<sup>20</sup> Si veda sul concetto di «stato della tecnica» WOLF, *Der Stand der Technik. Geschichte, Struktur und Funktion der Verrechtlichung technischer Risik am Beispiel des Immissionsschutzes*, Dissertation Opladen, 1985.

fatti ingiustificato imporre oneri per la difesa dell'ambiente soltanto ai nuovi esercizi, senza risanare gli impianti esistenti. Infine, la possibilità per il legislatore federale di intervenire a tutela dell'ambiente attraverso la leva fiscale (ad es. istituendo tributi ambientali) risulta notevolmente contenuta dal principio per il quale la Federazione non può intervenire nel campo fiscale cantonale<sup>21</sup>. L'art. 24 septies prevede solo la possibilità di creare, tramite sovvenzioni, incentivi per gli investimenti ambientali, ma non innova il principio predetto attribuendo alla Federazione la facoltà di intervenire nel campo fiscale cantonale la Federazione, in base alla medesima norma, non sembra detenere alcuna facoltà di interferire nel campo fiscale cantonale. Pertanto, un'imposta ambientale federale che risultasse così elevata da ridurre gli introiti di un'impresa, indipendentemente dagli investimenti operati da quest'ultima nel settore della tutela dell'ambiente, e di conseguenza facesse diminuire gli introiti fiscali cantonali, non potrebbe trovare giustificazione. Vale a dire un esborso tributario minore del contribuente cantonale potrebbe risultare anticostituzionale se venisse a ridurre, in assenza di un espresso principio costituzionale, l'introito fiscale del Cantone stesso<sup>22</sup>. Naturalmente, quanto detto a proposito dei tributi (*Lenkungsabgaben*), può valere anche per le detrazioni fiscali e per gli investimenti a tutela dell'ambiente nell'imposta sul reddito.

b) *Legislazione ordinaria.*

Occorre ora esaminare la disposizione costituzionale in questione in rapporto ad altre leggi federali che non si basano direttamente su di essa. L'articolo sulla difesa dell'am-

<sup>21</sup> FLEINER, *Rechtsgutachten über die Verfassungsmässigkeit des Vorentwurfes*, cit., p. 306 ss.

<sup>22</sup> FLEINER, *Art. 24 septies*, cit., p. 17.

biente, come si è detto, attribuisce un compito costituzionale generale alla Federazione. Ciò significa che ogni organo della Federazione, come anche il Tribunale federale, è autorizzato ad adottare misure a difesa dell'ambiente nell'ambito delle proprie attribuzioni, oppure ad interpretare ed a portare ad esecuzione le leggi ad esso relative, in conformità della Costituzione medesima. Naturalmente non sono soltanto le autorità federali a dover osservare l'art. 24 septies, in quanto tale obbligo grava anche sui Cantoni e sui Comuni. Soprattutto i Tribunali ordinari nell'applicare le norme di diritto civile in materia di immissioni, come pure i Comuni nell'approvazione dei piani zonali, sono tenuti ad assumere quale guida il principio secondo il quale vanno combattuti gli agenti ambientali dannosi e molesti. Le competenze federali vengono di norma portate ad esecuzione ad opera dell'Ufficio amministrativo per la difesa dell'ambiente della Federazione. Fatto, questo, che non esonera però gli altri uffici o dipartimenti dal provvedere alla realizzazione di questo obiettivo nel campo delle loro attribuzioni specifiche, in quanto tenuti all'adempimento dell'obbligo costituzionale. Le considerazioni sopra svolte valgono anche per il diritto cantonale. Come si è detto, infatti, l'art. 24 septies non esenta i Cantoni dall'obbligo di provvedere alla difesa ambientale nell'ambito delle proprie attribuzioni. E dal momento che l'art. 24 septies è da classificare come un articolo attributivo di competenze concorrenti, i Cantoni possono legiferare nella misura in cui la Federazione non abbia fatto uso della propria facoltà in materia<sup>23</sup>. L'art. 65 della LPA stabilisce inoltre che,

<sup>23</sup> Nella Costituzione elvetica, fondamentale per i rapporti tra Federazione e Cantoni risulta essere l'art. 3, in base al quale i Cantoni «esercitano tutti i diritti che non sono devoluti all'Autorità federale». Di conseguenza le materie non espressamente attribuite alla Federazione dall'art. 85 permangono nella competenza degli Stati membri. Parimenti nella Germania Occidentale, la Legge fondamentale di Bonn del 1949 enu-

fino a quando «il *Bundesrat* non faccia espressamente uso della facoltà di emanare ordinanze, i Cantoni, udito il Dipartimento federale dell'interno, possono emanare, nei limiti della presente legge, disposizioni proprie». Occorre dunque vedere se ed in che misura i Cantoni siano tenuti ad emanare simili disposizioni. Veri e propri obblighi costituzionali per la difesa dell'ambiente si trovano già in alcune loro Costituzioni (v. ad esempio gli artt. 31 OW, 21 NW, 112 BL, 114 SO, 42 AG, 24 bis TG, 160 B GE, 45 JU), mentre altri sono previsti in diversi progetti costituzionali, come ad esempio nell'art. 22 del Progetto costituzionale di Glarona. Per alcuni Cantoni la legittimazione ad adottare le misure necessarie per la difesa dell'ambiente nasce a livello costituzionale dalla propria Carta fondamentale. Occorre dunque valutare la posizione dei Cantoni cui non è attribuito un compito di difesa ambientale né da disposizioni costituzionali né da norme di legislazione ordinaria, e chiarire se essi, oltre ai compiti loro derivati dalla Lpa, risultino obbligati in via generale o in base

mera le materie che ricadono sia nella Legislazione esclusiva del *Bund* (art. 73), sia in quella concorrente (artt. 72 e 73), vale a dire nelle ipotesi in cui i *Länder* possono legiferare in assenza di norme poste dalla Federazione, permanendo tutti i cosiddetti «poteri residui» nella competenza degli Stati membri (art. 70). Diversamente in Italia, la situazione si presenta antitetica, dal momento che alle Regioni vengono attribuite competenze determinate; più in particolare, ed in linea teorica, per le Regioni a Statuto ordinario, la competenza ripartita o concorrente si sostanzia nel fatto che nelle materie dell'art. 117 Cost. sono legittimati a dettare norme legislative sia lo Stato, cui spetta di stabilire per ogni materia i principi fondamentali (leggi cornice), che le Regioni alle quali è demandato di svolgere i principi stessi. Sull'ulteriore evoluzione del quadro normativo in proposito si veda, oltre a MARTINES-RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 1987, p. 177 ss.; TOSI, *I principi fondamentali e le leggi statali nelle materie di competenza regionale*, Padova, 1987; CARLI, *Il limite dei principi fondamentali*, Firenze, 1984; MARTINES, *Legislazione regionale e riforme istituzionali*, in *Quad. reg.*, 1984, p. 487 ss.; ed inoltre l'ultima parte del presente lavoro.

all'art. 24 septies, ad adottare provvedimenti di tal genere. Secondo la tradizione delle Costituzioni federali, destinataria della norma costituzionale risulta essere sempre e solo la Federazione; tuttavia la stragrande maggioranza con cui il popolo ed i Cantoni hanno accettato l'art. 24 septies e le molte revisioni costituzionali a livello cantonale (che negli ultimi tempi hanno attribuito in via obbligatoria questo compito ai Cantoni ed ai Comuni) hanno portato la maggior parte della dottrina a concludere nel senso di una generale applicazione dell'art. 24 septies, il cui destinatario sarebbe dunque non solo la Federazione, ma ogni livello statale<sup>24</sup>. Vale a dire, e ciò pare corrispondere al senso della disposizione costituzionale medesima, quest'ultima, relativamente alla competenza, si indirizza pur sempre alla Federazione, ma obbligati alla realizzazione degli obiettivi in essa indicati risultano essere tutti i livelli statali, cioè Federazione, Cantoni e Comuni.

### 3. L'esecuzione della norma costituzionale da parte del legislatore federale.

Contrariamente alla maggior parte degli articoli costituzionali sulla competenza, i quali conferiscono in via generale l'esecuzione ai Cantoni, l'art. 24 septies attribuisce al legislatore federale la facoltà di demandare l'esecuzione alla Federazione medesima. Tale scelta risulta determinata essenzialmente dalle limitate possibilità tecniche dei Cantoni, dal momento che l'esecuzione delle disposizioni presuppone conoscenze tecniche dettagliate e strumenti di misurazione costosi. «Poiché nella lotta agli agenti dannosi o molesti si tratta in gran parte di questioni tecniche, i Cantoni, in determinati campi, non sarebbero in grado di assumerne l'esecuzione.

<sup>24</sup> FLEINER, *Art. 24 septies*, cit., p. 40.

Federazione e Cantoni si vedono quindi parimenti attribuito il compito esecutivo»<sup>25</sup>. Ulteriori motivi, a favore dell'esecuzione federale, sono determinati dalla necessità di garantire una situazione di neutralità nei confronti della concorrenza commerciale intercantonale, di realizzare un controllo più spedito sulla importazione di merci e di assicurare l'effettività dell'esecuzione medesima. Secondo l'art. 24 septies la Federazione può dunque assumere compiti esecutivi, ma solo qualora ciò venga previsto formalmente nella legge ordinaria<sup>26</sup>. Finché la Lpa non fissa espressamente, come in effetti avviene, le competenze esecutive della Federazione, l'esecuzione continua ad appartenere ai Cantoni. Nell'ambito dell'art. 24 septies il legislatore risulta poi libero di stabilire in base a quali strumenti esecutivi debba venire attuata la norma, nel rispetto naturalmente dei principi fondamentali. Così nella legge a tutela dell'ambiente (Lpa), si è fatto ricorso agli strumenti classici del diritto di polizia (*Polizeirecht*), basato su ordini e divieti, su autorizzazioni ed altri mezzi di controllo e di sorveglianza. Il legislatore non ha invece ritenuto, come più volte è stato e viene richiesto, che la difesa dell'ambiente debba essere realizzata anche e soprattutto con altri strumenti, diversi da quelli dell'amministrazione d'ordine, come ad esempio i tributi ambientali, oppure ancora i cosiddetti certificati ambientali<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> Foglio federale, 1970, I, 777.

<sup>26</sup> Foglio federale, 1979, III, 816.

<sup>27</sup> Con i primi, l'operatore economico viene obbligato a versare un'imposta corrispondente al costo sociale prodotto dall'attività inquinante; diversamente, il sistema della vendita dei diritti di inquinamento, applicato nel periodo della *deregulation reaganiana*, viene a creare un vero e proprio «mercato dell'inquinamento», nel quale i certificati sono scambiati ad un valore determinato dalla curva della domanda e dell'offerta. Con essi l'imprenditore dispone indubbiamente di una maggior libertà di scelta, che non in regime di ordini e divieti vincolanti, in quanto può egli medesimo decidere, ad esempio, in che misura ridurre le impo-

ste attraverso gli investimenti per l'ambiente. Nella scelta può basarsi così sulla politica di investimento generale della propria impresa e prevedere investimenti solo laddove questi risultino particolarmente favorevoli.

A questi indubitati vantaggi le imposte ambientali contrappongono però anche inevitabili inconvenienti. Non è da scordare infatti, come la Federazione disponga solo di competenze limitate nel campo dei tributi ed inoltre come i tributi stessi ed i certificati possano risvegliare nel singolo l'impressione che l'ambiente venga paragonato ad un bene di consumo acquistabile al pari di qualunque altro. Sul punto v. oltre cap. IV § 5.

### CAPITOLO TERZO

## LA NUOVA LEGGE FEDERALE SULLA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE (LPA)

SOMMARIO: 1. Principi ed obiettivi. — 2. I singoli settori della disciplina. — 3. Strumenti di esecuzione. La valutazione dell'impatto ambientale. — 4. Rimedi giuridici e possibili limiti al diritto di proprietà. — 5. Prescrizioni esecutive del Consiglio federale e dei Cantoni.

#### 1. *Principi ed obiettivi.*

In attuazione dell'art. 24 septies della Costituzione, l'Assemblea federale ha approvato, il 7.10.1983, la legge federale sulla protezione dell'ambiente (Lpa), entrata in vigore il 1° 1.1985<sup>1</sup> che disciplina i principali settori relativi alla di-

<sup>1</sup> Sul significato e sulla portata della nuova legge federale sulla protezione dell'ambiente si veda FLEINER, *Der neue Entwurf zu einem Umweltschutzgesetz* in *Schweizerische Bauzeitung*, 96/1978, p. 554 ss.; ID., *Umweltschutzgesetzgebung und Umweltrecht in der Schweiz — die gesetzlichen Grundlagen und deren praktische Handhabung*, in *Umweltschutz — Gesundheitstechnik*, 12/1978, p. 276 ss.; ID., *Das Umweltschutzgesetz im Lichte des Verfassungsauftrages und der internationalen Umweltschutzgesetzgebung*, in *Verwaltungspraxis*, 34/1980, n. 10, p. 7 ss. Per alcune considerazioni di carattere generale: BÖHLEN, *Wichtige Elemente im neuen Bundesgesetz*, in *Schweizerische Bauzeitung*, 96/1978, p. 561 ss; DUERST,

fesa ambientale, finora non coperti da altre disposizioni federali.

Lo scopo della nuova normativa, come si legge nel suo primo articolo, risulta essere «la protezione dell'uomo, della fauna e della flora, delle loro biocenosi e dei loro biotipi dagli agenti dannosi o molesti e la conservazione della fertilità del suolo». In via preventiva «gli agenti che possono diventare dannosi o molesti devono essere limitati tempestivamente».

La legge individua, come si è in precedenza detto, i principi fondamentali cui devono attenersi le prescrizioni ambientali nei diversi settori. Si tratta dei due principi base della politica ambientale elvetica, cioè del principio di prevenzione e del principio di causalità. Ad essi sono collegati il

*Der Vollzug des künftigen Umweltschutzgesetzes auf Bundes-Kantons- und Gemeindeebene*, in *Verwaltungspraxis*, 34/1980, n. 10, p. 17 ss.; PEDROLI, *Nouvelle législation sur la protection de l'environnement: corrélation avec le problème de sécurité*, in *Wasser — Energie — Luft*, 70/1978, p. 7 ss.; ID., *La nouvelle loi sur la protection de l'environnement*, in *Wasser — Energie — Luft*, 70/1978, p. 306 ss.; ID., *Das neue Bundesgesetz über den Umweltschutz*, in *Umweltschutz — Gesundheitstechnik*, 12/1978, p. 187 ss.; ID., *Umweltschutz — heute und in Zukunft*, in *Umweltschutz — Gesundheitstechnik* 17/1983, p. 134 ss.; ID., *Was erwartet der Bund von den Kantonen beim Vollzug des Umweltschutzgesetzes?*, in *Wasser — Energie — Luft*, 76/1984, p. 205 ss.; PETITPIERRE, *Ecologie contre économie*, in *Vivre demain*, marzo 1983, p. 6 ss. Più di recente si veda ancora DUERST, *Gelöste und ungelöste Probleme im Umweltschutzrecht — Versuch einer Standortbestimmung*, in *BUS-Bull.*, 1985, n. 3, p. 29 ss.; GIANNELLA/MOHR/STADLER, *Das neue Umweltschutzgesetz: Ein wichtiger Schritt im Rahmen der schweizerischen Umweltpolitik*, in *ZfU*, 8/1985, p. 97 ss.; HEINE, *Umweltschutzrecht in der Schweiz*, in *Umwelt-und Planungsrecht*, 5/1985, p. 345 ss.; BRENNI, *La legge federale sulla protezione dell'ambiente, entrata in vigore il 1° gennaio 1985, può provocare nuovi oneri espropriativi?*, in *Rivista ticinese di diritto amministrativo*, 1985, p. 325 ss.; BÖHLEN, *Aufgabenteilung und zusammenarbeit beim Vollzug des USG*, in *Vollzug des USG*, 1986, p. 13 ss.; KOPP, *Umweltschutzpolitik: Vom Verfassungsauftrag zum Vollzug*, in *Vollzug des USG*, 1986, p. 5 ss.

principio di cooperazione ed il principio di considerazione globale della politica ambientale<sup>2</sup>.

Brevemente si possono porre in luce alcuni aspetti caratterizzanti la nuova normativa:

a) *Principio di prevenzione.*

Il principio di prevenzione rende possibile reprimere in anticipo effetti che potrebbero diventare dannosi o molesti, vale a dire ancor prima dell'apparire dei danni ed indipendentemente dal carico ambientale esistente. L'affermazione di questo principio muove non solo dalla considerazione per la quale i danni all'ambiente diventano visibili per lo più nel lungo periodo, quando risultano ormai pressochè irreversibili, ma è giustificata soprattutto da ragioni di ordine economico. Misure adottate a tempo debito, possono infatti risultare più favorevoli dal punto di vista dei costi, che non le correzioni necessarie a posteriori.

Nella Lpa l'idea della prevenzione raggiunge un'importanza tale da figurare proprio nell'articolo che definisce lo scopo della legge stessa: «A scopo di prevenzione, gli effetti

<sup>2</sup> Per ciò che concerne la struttura, il Titolo I (art. 1-10) pone, come si è detto, i principi e le disposizioni generali, fra le quali figurano le disposizioni sulla valutazione dell'impatto ambientale e quelle sulla protezione dalle catastrofi; nel Titolo II (artt. 11-35) «Limitazione del carico inquinante», si tratta, in Capitoli diversi, delle esigenze concrete per la protezione dell'ambiente: riduzione degli inquinamenti atmosferici e da rumore, dovuti all'esercizio di impianti stazionari, delle sostanze pericolose per l'ambiente, dei rifiuti ed infine di determinati carichi inquinanti il suolo; il Titolo III (artt. 36-59) disciplina l'esecuzione delle disposizioni legislative da parte della Confederazione edei Cantoni (competenze e strumenti particolari), la «promozione», da un lato intesa come formazione e ricerca, dall'altro come aiuto finanziario della Confederazione, nonchè la procedura; il Titolo IV (artt. 60-62) contiene le disposizioni in materia penale; da ultimo, nel Titolo V (artt. 63-67), figurano le disposizioni transitorie e finali.

che potrebbero divenire dannosi o molesti devono essere limitati tempestivamente» (art. 1 comma 2).

In effetti, considerato che l'inquinamento continua ad aumentare in misura impressionante ed in molti settori ha raggiunto dimensioni addirittura intollerabili, gli sforzi del legislatore propendono piuttosto nella direzione del risanamento. Pur tuttavia, in determinate circostanze, la prevenzione si rende ancora possibile: basti pensare alla valutazione della compatibilità con l'ambiente cui devono essere sottoposte le nuove sostanze, all'esame dell'impatto ambientale per gli impianti in costruzione ed all'obbligo di far ricorso alla «migliore tecnologia possibile» per limitare gli effetti inquinanti (art. 11 comma 2).

b) *Principio di causalità.*

Il principio di causalità concerne le spese derivanti dalla prevenzione, eliminazione od attenuazione delle varie forme di inquinamento; tali spese vengono poste a carico non della collettività ma di colui che risulta esserne la causa. Di conseguenza, può esser posto rimedio a squilibri nella posizione concorrenziale dell'inquinatore, eliminando l'ingiustificato vantaggio derivante dall'accollare alla collettività un onere imputabile allo stesso.

Il principio, tuttavia, non trova un'applicazione incondizionata: in base all'art. 2 solo «le spese delle misure adottate secondo la presente legge vengono sostenute da chi ne è la causa». Si tratta però della maggior parte dei casi, in quanto il proprietario è tenuto, in base alla norma legislativa, ad adottare i provvedimenti concreti già alla fonte, sostenendone di conseguenza anche i costi.

Sempre in base al principio di causalità, l'art. 48 esige che le autorità incaricate dell'esecuzione «riscuotano una tassa» a copertura delle spese, «per le autorizzazioni, i controlli e le prestazioni speciali» inerenti all'applicazione della legge medesima.

Proprio secondo il principio di causalità, pertanto, l'autore del danno deve sostenere egli stesso i costi delle misure atte ad impedire o limitare il nocimento all'ambiente, così come a rimuovere i danni già causati (principio che si traduce nella nota formula «chi inquina paga», già presente a livello comunitario e «costituzionalizzato» nell'art. 130 R, introdotto nel Trattato di Roma dall'Atto Unico del febbraio 1986)<sup>3</sup>. Risulta evidente come in questo modo venga compiuto un importante passo avanti al fine di internizzare le disconomie esterne e pertanto contribuire alla funzionalità dell'economia di mercato.

c) *Valutazione globale degli effetti.*

Sempre nelle disposizioni generali, l'art. 8 enuncia il principio per il quale la politica ambientale è da considerarsi globalmente, cioè i singoli effetti sull'ambiente devono essere valutati non isolatamente, bensì nel loro insieme e nella loro azione reciproca.

A differenza della prima fase della lotta contro l'inquinamento, quando cioè gli effetti erano valutati solo singolarmente, si impone ora una considerazione globale degli interventi sui biotipi e sulle biocenosi, tale da porre in risalto la loro interdipendenza, in stretta correlazione alla valutazione dell'impatto ambientale (art. 9).

d) *Principio di cooperazione.*

Il principio della collaborazione fra le diverse autorità dei diversi livelli statali e fra queste ed i privati, sebbene non formulato esplicitamente in una disposizione della legge, traspare chiaramente dallo spirito della medesima. Più in particolare, costituiscono norme esplicative del principio l'art. 16 comma 3, in base al quale «prima di ordinare considerevoli

<sup>3</sup> SCHWAGER, *Umweltschutzrecht*, in AA.VV., *Die Europaverträglichkeit des schweizerischen Rechts*, Zürich 1990.

misure di risanamento, l'autorità competente chiede al titolare dell'impianto di presentare proposte in merito»; l'art. 31 per il quale, nel trattamento dei rifiuti, i Cantoni provvedono al coordinamento fra i Comuni e la Confederazione ed a quello fra gli stessi Cantoni; l'art. 39 relativo alla procedura di consultazione tra Consiglio federale, Cantoni ed altri soggetti interessati dalle disposizioni esecutive; l'art. 43 che prevede la possibilità, per le autorità competenti, di delegare compiti esecutivi anche ad imprese private<sup>4</sup>.

Si deve infine sottolineare che la Lpa non utilizza istituti privatistici, tipici dell'economia di mercato, ma si avvale prevalentemente degli strumenti del *Polizeirecht*. Le emissioni per esempio, possono venire limitate con l'adozione di valori limite, prescrizioni per l'attività edilizia, prescrizioni sull'esercizio del commercio, prescrizioni sull'isolamento termico degli edifici, ed ancora prescrizioni su carburanti e combustibili.

Gli strumenti dell'economia di mercato non hanno dunque trovato riscontro nella legge del 1983<sup>5</sup>.

## 2. I singoli settori della disciplina.

La legge sulla difesa dell'ambiente (Lpa) disciplina singoli settori finora non ancora regolati dal diritto federale, in particolare:

- a) la tutela dall'inquinamento atmosferico;
- b) la protezione dal rumore e la difesa da radiazioni e vibrazioni;
- c) la trattazione delle sostanze pericolose per l'ambiente;
- d) la circolazione e lo smaltimento dei rifiuti;

<sup>4</sup> V. *infra* cap. IV § 5 ss.

<sup>5</sup> V. *infra* cap. IV § 5 ss.

e) il mantenimento della fertilità del suolo.

### a) *Inquinamento atmosferico.*

In via generale, come si è detto, obiettivo della Lpa (art. 1 comma 1°) risulta essere la protezione dell'uomo, della fauna, della flora, delle loro biocenosi e dei loro biotipi, come anche la tutela del suolo dagli inquinamenti dannosi o molesti.

Più in particolare, in riferimento all'inquinamento atmosferico, la realizzazione di tale obiettivo consta di due fasi: la prima (preventiva) esige che tutte le emissioni siano da limitare indipendentemente dalla situazione esistente, nella misura in cui ciò appaia tecnicamente possibile, ed economicamente tollerabile<sup>6</sup>; la seconda fase (più drastica) consiste nel ridurre tutte le emissioni superiori al limite massimo fissato (cioè le più acute), quando sia accertato o sia da prevedere che l'alterazione dell'aria abbia determinato o possa determinare effetti dannosi o molesti, tenuto conto del carico inquinante già esistente.

Per valutare il carico massimo di tollerabilità, nel caso di sostanze nocive, la legge indica i criteri cui l'ordinanza di esecuzione deve attenersi nel determinare i valori limite delle immissioni.

Come si vede, dunque, la rilevanza maggiore è data dalle misure da prendersi alla fonte (limiti alle emissioni). Con l'imposizione di valori limite, si tende cioè a ridurre le singole emissioni, indipendentemente dal carico ambientale esistente; se, nonostante ciò, ne possano derivare ancora effetti dannosi o molesti, occorrerà ulteriormente inasprire le misure alla fonte, dal momento che, a questo punto, le considerazioni di ordine economico non hanno più valore, in

<sup>6</sup> Si veda al riguardo il cap. V.

quanto si tratta di garantire un livello minimo di qualità dell'aria, stabilito in modo cogente.

Per quanto concerne l'esecuzione, la legge prospetta una serie di possibilità per limitare le emissioni (art. 12 comma 1°): così si hanno prescrizioni relative ai metodi di costruzione ed ai requisiti delle apparecchiature, come pure valori limite degli agenti inquinanti che un impianto può riversare nell'ambiente circostante. L'ordinanza sull'inquinamento atmosferico entrata in vigore il 1° marzo 1986<sup>7</sup>, detta ancora disposizioni specifiche sui limiti alle emissioni, differenziando a seconda del tipo di impianto ed attribuendo loro una validità generale (provvedimenti del primo livello); sugli eventuali inasprimenti (provvedimenti del secondo livello) decide l'autorità incaricata dell'esecuzione in riferimento alla situazione contingente.

Così pure per quanto riguarda i valori limite delle immissioni, che rappresentano la soglia oltre la quale le immissioni stesse diventano dannose o moleste e che pertanto determinano il criterio di scelta tra i provvedimenti del primo o del secondo livello, la Lpa si limita a dettare disposizioni di principio (artt. 13 e 14), lasciando all'ordinanza sull'inquinamento atmosferico la definizione della quantificazione e qua-

<sup>7</sup> Il depauperamento del patrimonio boschivo, causato dall'inquinamento atmosferico, aveva indotto il Consiglio federale a formulare, accanto alle misure d'urgenza già operanti (ad esempio la disposizione per la quale dal 1° luglio 1986 la benzina normale può essere messa in commercio solo se esente da piombo; i controlli obbligatori sul riscaldamento da olio; le disposizioni sull'isolamento acustico degli edifici per costruzioni nuove e per la ristrutturazione di edifici esistenti implicante il rilascio di permesso edilizio, i limiti di velocità di 80/120 km/h fuori città ovvero su strade nazionali), il Progetto di un'ordinanza per il mantenimento della salubrità dell'aria, come prima prescrizione esecutiva della Lpa, da sottoporre al referendum dei Cantoni. L'ordinanza è entrata in vigore il 1° marzo 1986.

lificazione degli agenti inquinanti, come anidride solforosa, ossidi di azoto, ecc.

b) *Protezione dal rumore e difesa da radiazioni e vibrazioni.*

Il principio per il quale il rumore è da evitare alla sorgente appare oggi incontestabile, dal momento che un dato reale di tutta evidenza risulta essere l'enorme incremento della motorizzazione e la crescente diffusione di strumenti meccanici, situazione che nel complesso ha portato ad un inquinamento fonico di dimensioni preoccupanti (già solo a causa del traffico stradale, viene stimato che nella Confederazione Elvetica il 30% degli abitanti si trova giornalmente esposto ad una oppressione da rumore di oltre 60 decibel).

In riferimento a questo particolare settore, nella legge federale sulla difesa dell'ambiente, vengono previste misure a tre livelli, le quali possono però assumere un significato solo se considerate globalmente:

1) Sotto l'aspetto della prevenzione, tutti i veicoli, gli apparecchi e gli impianti inquinanti devono essere costruiti ed attrezzati in modo tale da produrre meno rumore possibile; in altre parole le emissioni sono da ridursi nella misura in cui ciò appaia tecnicamente possibile, così come economicamente tollerabile. Il principio della miglior tecnica possibile per la protezione dal rumore assume dunque un valore generale, indipendentemente dal fatto che nel territorio circostante l'impianto esista già un certo grado di inquinamento fonico.

2) Qualora la miglior tecnica possibile di difesa dal rumore non risulti sufficiente, sono da adottarsi misure ulteriori. In particolare sono ipotizzabili prescrizioni di tecniche di costruzione volte ad arginare il propagarsi del rumore, prescrizioni gestionali per ridurre la durata dell'agente nocivo, così come disposizioni specifiche sulla pianificazione del traffico e del territorio.

3) Qualora poi, nè la miglior tecnica possibile di protezione dal rumore alla fonte, nè le altre misure menzionate si rendano sufficienti per limitare in modo adeguato l'inquinamento fonico, occorrerà adottare soluzioni alternative, quali misure particolari nei luoghi soggetti a rumore ed installazione di apparecchi di insonorizzazione negli edifici adibiti ad uso abitativo o ad ufficio.

Nella Lpa si parla al riguardo di un sistema di valori limite suddiviso in tre livelli:

- 1) valori limite di immissione;
- 2) valori di pianificazione e
- 3) valori di allarme.

1) I valori limite di immissione costituiscono l'aspetto essenziale delle norme in materia; le immissioni esistenti al di sopra di questi valori vanno ridotte attraverso le procedure di risanamento, nell'ambito sempre delle possibilità tecniche e gestionali (principio di proporzionalità).

2) I valori di pianificazione sono previsti in riferimento a nuove zone edificabili ed alla progettazione di impianti; essi costituiscono parametri per le autorità locali competenti nel campo dell'edilizia, nel determinare la localizzazione di nuove zone abitative. I requisiti previsti per gli impianti in costruzione devono essere tali che le immissioni da essi prodotte non si trovino al di sopra dei valori di piano; deviazioni da questo principio sono consentite solo se sussiste un prevalente interesse pubblico per l'impianto, e l'osservanza dei valori di pianificazione «costituisca un onere sproporzionato per la realizzazione del progetto» (art. 25 comma 2 Lpa).

3) Infine, poiché oggi i valori limite di immissione in singole località — soprattutto nelle vicinanze di strade a forte traffico — vengono inevitabilmente superati, e tali condizioni non possono venire sanate entro un lasso di tempo sufficientemente breve, per forza di cose sono stabiliti ancora valori di allarme. Qualora poi l'inquinamento fonico non si possa

oggettivamente ridurre al di sotto di detti valori, come alternativa occorrerà fornire gli spazi destinati al soggiorno prolungato di persone di adeguati sistemi di protezione acustica<sup>8</sup>.

Come per la difesa dell'aria, così pure per la lotta al rumore, viene utilizzata la soluzione «a diversi livelli», sopra indicata. Anche in questo caso i limiti alle emissioni hanno lo scopo di mantenere il carico fonico a livelli minimi, come pure i valori limite delle immissioni, che, fissati dal Consiglio federale nell'ordinanza contro l'inquinamento fonico (entrata in vigore il 1° aprile 1987), definiscono soglie di tollerabilità oltre le quali si rendono necessarie misure più severe alla fonte (emissioni) (art. 12, 15).

Accanto a disposizioni di carattere generale, viene dunque prevista, come sopra illustrato, una serie di disposizioni di natura complementare, relative al rumore ed alle vibrazioni (artt. 19-25): si parla così di valori di allarme (art. 19) in relazione a luoghi ad inquinamento fonico superiore ai valori limite d'immissione, ove pertanto misure di risanamento si impongono in modo urgente; di misure passive di insonorizzazione (finestre insonorizzate), le cui spese gravano sul proprietario dell'impianto (art. 20) al fine di ridurre il rumore al di sotto dei valori d'allarme ed in presenza di particolari circostanze (vicinanza di strade, aeroporti, ferrovie, ed altri impianti fissi già esistenti); di divieti di costruzione qualora i valori limite di immissione risultino superiori alla soglia permessa (art. 22); di valori di pianificazione in presenza di nuove zone edificabili, valori fissati dal Consiglio federale nell'ordinanza relativa (artt. 23-25). Ed infine è prevista la competenza del Consiglio federale per stabilire, con ordinanza, una soglia di protezione minima dal rumore in rela-

<sup>8</sup> Potrà trattarsi ad esempio di finestre insonorizzate.

zione ad «edifici nuovi destinati al soggiorno prolungato di persone» (art. 21).

c) *Sostanze pericolose per l'ambiente.*

Diversamente dalla legislazione precedente<sup>9</sup>, la Lpa, intendendo per sostanze «gli elementi chimici ed i loro composti che, direttamente od indirettamente provocano un effetto biologico», ed equiparandovi «le miscele e gli oggetti che contengono tali sostanze», si occupa del danno che consegue all'ambiente (col connesso rischio per l'uomo) derivante dalla loro fabbricazione, impiego ed eliminazione.

Il capitolo dedicato alle sostanze pericolose per l'ambiente, consta di tre articoli (dal 26 al 29), l'ultimo dei quali, attribuendo al Consiglio federale la competenza ad emanare le necessarie prescrizioni in materia, distingue tra «sostanze che, conformemente alla loro destinazione, giungono a contatto con l'ambiente» (come «antiparassitari, concimi, regolatori di crescita, sali da spargere e gas propellenti»), e sostanze che possono accumularsi nell'ambiente, quali «i composti organici clorurati ed i metalli pesanti».

La legge disciplina le condizioni per la messa in commercio di dette sostanze, stabilendo condizioni di ammis-

<sup>9</sup> Si veda ad esempio la legge federale sul commercio delle sostanze tossiche (legge sulle sostanze tossiche) del 21.3.1969, la cui disciplina concerne, in primo luogo, la libertà di commercio, la formazione di una Commissione per la valutazione (relativamente alle questioni di diritto) delle sostanze tossiche, di un Comitato di esperti per l'esame di alcune di esse e la ripartizione in cinque classi di tali prodotti, relativamente appunto alla loro tossicità; gli artt. 70-76 della legge federale sul miglioramento dell'agricoltura ed il mantenimento della popolazione contadina del 3.10.1951, concernenti il controllo delle materie ausiliarie immesse in commercio; ed ancora la legge federale sul commercio delle derrate alimentari e degli oggetti di uso comune risalente all'8.12.1905, ed applicabile ai residui dei prodotti fitosanitari e degli agenti utilizzati per la conservazione dei prodotti alimetari.

sione più severa ed obblighi di informazione concernenti il comportamento del consumatore (ad esempio, si richiede ai produttori ed agli importatori, di verificare, con propri controlli, la compatibilità dei prodotti con l'ambiente, ancor prima di inserirli sul mercato). In particolare, l'uso conforme alla sicurezza dell'ambiente viene assicurato da una indicazione di impiego, vincolante per l'utilizzatore. Qualora poi i prodotti, a motivo di loro particolarità o della quantità di consumo, vengano riconosciuti ancora di pericolo per l'ambiente, il Consiglio federale è autorizzato ad emanare prescrizioni limitative, che possono arrivare fino al divieto di utilizzo (come ad esempio nei confronti dei fertilizzanti, dei sali di dispersione, dei carburanti, delle sostanze per la distruzione di piante infestanti e di insetti dannosi).

d) *Circolazione e smaltimento dei rifiuti.*

Le prescrizioni sui rifiuti completano le attuali norme della Lpa, la quale fa espresso rinvio sia alle prescrizioni ulteriori della Confederazione che a quelle dei Cantoni (art. 31). Al Consiglio federale è dato di emanare prescrizioni concernenti: «il riciclaggio di determinati rifiuti, se economicamente sostenibile ed ecologicamente meno pregiudizievole dell'eliminazione»; la raccolta separata; l'obbligo del ritiro da parte del venditore «, eventualmente dietro rimborso di una somma a titolo di deposito», di determinati tipi di prodotti od imballaggi; come pure il divieto di imballare eccessivamente i beni di consumo e di impiegare sostanze che giungendo nei rifiuti urbani «ne possano ostacolare considerevolmente l'eliminazione negli impianti di trattamento» (art. 32).

Sullo smaltimento dei rifiuti urbani e sul trattamento dei rifiuti speciali la Lpa non apporta novità di rilievo, limitandosi a migliorare le condizioni per un miglior smaltimento ecologico. A tal fine vengono stabiliti principi di carattere generale quali:

— l'obbligo di autorizzazione per gestire discariche ed il divieto di deposito di rifiuti al di fuori delle discariche autorizzate (art. 30 2° e 3° comma);

— la collaborazione e cooperazione tra Cantoni e Comuni (art. 31 comma 3-5);

— il potere del Consiglio federale di emanare le prescrizioni tecniche ed organizzative sugli impianti di trattamento dei rifiuti (ordinanze del Consiglio federale emanate sulla base dell'art. 32 comma 3);

— il diritto di esproprio dei Cantoni per la costruzione di impianti per il trattamento dei rifiuti (art. 58);

— la facoltà di prestare fideiussioni da parte della Confederazione per la costruzione di tali impianti, qualora il finanziamento non possa essere assicurato altrimenti (art. 52).

Infine, la Lpa attribuisce ancora al Consiglio federale la competenza ad emanare prescrizioni sulla messa in circolazione dei rifiuti pericolosi, inclusi l'importazione, l'esportazione ed il transito (art. 32 1° e 2° comma). Norme di dettaglio per l'esecuzione del mandato suindicato vengono specificate nell'ordinanza sul traffico dei rifiuti speciali, emanata dal Consiglio federale, relativamente alla consegna, trasporto, ricezione ed accettazione dei rifiuti medesimi<sup>10</sup>.

#### e) *Mantenimento della fertilità del suolo.*

Le prescrizioni che riguardano i carichi inquinanti il suolo, si prefiggono come obiettivo di mantenerne la fertilità (difesa qualitativa del suolo).

L'art. 34 che ne enuncia il principio, pone in evidenza come l'utilizzo di sostanze nocive per il suolo (in particolare metalli pesanti e fluoro) siano oggetto di apposita disciplina

<sup>10</sup> Ordinanza sul traffico dei rifiuti speciali (OTRS) del 12 novembre 1986, in vigore dal 1° aprile 1987.

già nelle disposizioni che precedono: in tal senso la protezione del suolo si realizza attraverso le prescrizioni esecutive nei settori della conservazione della salubrità dell'aria, delle sostanze pericolose per l'ambiente e dei rifiuti. Qualora poi la fertilità del suolo possa risultare ancora compromessa da carichi inquinanti eccessivi, i Cantoni sono tenuti, in accordo con il Consiglio federale, ad adottare misure inasprite a livello di emissione o localmente limitate in relazione a determinate sostanze (art. 35)

### 3. *Strumenti di esecuzione. La valutazione dell'impatto ambientale.*

L'esecuzione delle disposizioni federali, in teoria, rimane di competenza dei Cantoni, come si è visto a proposito dell'esame dell'art. 24 septies comma 2 della Costituzione e dell'art. 36 della Lpa, il quale ultimo non riserva che poche competenze esecutive alla Federazione (v. art. 41). Si tratta, in particolare, dell'obbligo di sorvegliare l'applicazione della Lpa, di coordinare le misure federali e cantonali di esecuzione, di adottare le ordinanze relative e soprattutto di assicurare l'applicazione di quelle disposizioni della Lpa dotate di completezza di contenuto dispositivo ed indicate dall'art. 41 comma 1<sup>11</sup>.

L'art. 36 della Lpa esige in particolare dai Cantoni, nell'ambito delle competenze loro proprie, l'adozione delle misure necessarie per l'esecuzione in via generale della legge; spetta anzi ai Cantoni creare un servizio specializzato per l'esame delle questioni concernenti la protezione dell'ambiente o conferire questo compito ad un servizio già esistente (si tratta in particolare di vigilare a che i nuovi impianti rispet-

<sup>11</sup> Cfr. l'Allegato I.

tino i limiti di emissione e che i vecchi impianti vengano risanati).

La Lpa, come si è più volte ricordato, è dichiaratamente una legge quadro; di conseguenza le prescrizioni da osservare nel caso concreto vengono specificate nelle ordinanze di esecuzione, emanate dal Consiglio federale in considerazione della varietà dei settori indicati dalla legge stessa (mantenimento della salubrità dell'aria, difesa dal rumore nel caso di impianti fissi e strumenti di insonorizzazione in edifici nuovi, valutazione dell'impatto ambientale, compatibilità con l'ambiente di determinate sostanze, circolazione di rifiuti pericolosi, inquinamento del suolo causato da sostanze nocive).

In linea di principio, quindi, per ciò che concerne l'esecuzione affidata ai Cantoni, spetta a questi ultimi di:

- predisporre uffici adeguati e definire le loro competenze;
- istituire organi esecutivi corrispondenti;
- adottare le necessarie precauzioni complementari ed
- adeguare al nuovo diritto federale il diritto cantonale già esistente in materia di tutela dell'ambiente.

Come si è detto, alla Federazione compete invece la vigilanza sull'esecuzione della Lpa, ed in particolare il coordinamento delle «misure esecutive cantonali con quelle dei suoi propri istituti ed aziende»<sup>12</sup>.

Le disposizioni più importanti si rinvencono però negli artt. 39 e 41 sull'esecuzione della Lpa da parte della Confederazione medesima, esecuzione ammessa in casi particolari, determinati dalla legge stessa. Tali disposizioni possono contenere:

<sup>12</sup> Così come si legge nella versione in lingua italiana dell'art. 18 comma 2 Lpa.

— prescrizioni su sostanze chimiche, combustibili e carburanti;

— la definizione tipologica di impianti di serie (impianti di riscaldamento, veicoli a motore, ecc);

— prescrizioni sulla circolazione di sostanze pericolose.

Volendo meglio precisare, le ordinanze che il Governo federale può adottare possono qualificarsi come espressione di quella facoltà della Federazione di indirizzare e coordinare il diritto cantonale. Quest'ultimo è tenuto a conformarsi alla normativa del diritto federale, o ad adeguare le proprie misure attuative già in vigore al diritto federale d'esecuzione.

In effetti, in base all'art. 36, ai Cantoni è riservata «l'esecuzione della presente legge», come pure si rileva dalla formulazione dell'art. 24 septies della Costituzione; l'art. 41, che concerne le competenze esecutive della Federazione, appare dunque solo come una deroga, seppur di una certa ampiezza, di un principio di carattere generale.

Da ultimo, gli artt. 42-48 contengono una serie di disposizioni speciali in materia di servizi sulla protezione dell'ambiente, di rilevazioni sul carico inquinante, di controlli, di obbligo di informazione, di imposizione di tasse relative ad autorizzazioni, controlli e prestazioni speciali.

Per quanto concerne il secondo aspetto, vale a dire la valutazione dell'impatto ambientale, questo appare strettamente collegato agli altri strumenti di esecuzione della legge sulla protezione dell'ambiente. Al riguardo, come si è detto, le prescrizioni della legge si fondano sul principio di prevenzione: prima di procedere alla localizzazione, progettazione, costruzione o trasformazione di un impianto, sarà dunque necessario provvedere alla valutazione degli effetti considerati singolarmente, globalmente ed anche secondo la loro azione congiunta (art. 8).

Sebbene la Lpa illustri le modalità esecutive della valutazione sull'impatto ambientale, anche in questo caso inter-

viene un'ordinanza esecutiva del Consiglio federale che ne precisa e ne rende univoca l'applicazione (art. 9).

a) *Obiettivo ed oggetto della valutazione di impatto ambientale.*

Come si è detto, la valutazione dell'impatto ambientale obbliga le autorità competenti a considerare ed a valutare in via preventiva le possibili incidenze negative sull'ambiente di un impianto pubblico, in concessione o privato, già esistente od ancora da costruire. Nel secondo caso, il committente viene invitato a presentare all'autorità del caso una relazione (relazione appunto sulla valutazione dell'impatto ambientale) riguardante gli effetti prevedibili sull'ambiente e derivanti dal suo programma.

In questo modo si rende possibile, oltre ad una puntuale e migliore tutela dell'individuo e del suo ambiente naturale da eventuali agenti dannosi o molesti, anche un relativo e non indifferente vantaggio economico: infatti, in caso di insufficiente esame preventivo, i danni ambientali rilevati soltanto in una fase avanzata di pianificazione o già dopo la costruzione ed in fase di esercizio, risultano di solito riducibili solo attraverso un elevato dispendio finanziario e tecnico, e possono portare anche alla chiusura dell'esercizio.

Nella Confederazione Elvetica, sottoposti alla v.i.a. risultano essere gli impianti pubblici in concessione e quelli privati: si tratta di impianti nei settori del traffico (strade, ferrovie, aeroporti, ecc.); dell'energia (centrali termiche, centrali idriche, raffinerie, ecc.), dell'industria (lavorazione dei metalli, produzione di sostanze chimiche ed alimentari, ecc.), dell'eliminazione dei rifiuti (depositi, combustione di spazzatura, ecc.) ed altri ancora (come scavi di materie prime, centri di acquisto, ecc.).

b) *Procedimento e soggetti tenuti alla valutazione dell'impatto ambientale.*

1) *Il committente.*

Il committente è tenuto ad elaborare un rapporto sulla valutazione dell'impatto ambientale (*Environmental Impact Statement*) relativo agli effetti previsti sull'ambiente e connessi al suo programma, in modo tale da poter conoscere in anticipo i costi riferiti alle misure da adottare. Nella relazione vengono descritti e valutati gli effetti diretti ed indiretti di un impianto sulle risorse ambientali (suolo, acqua, aria) e le conseguenze su uomini, animali e piante; in particolare si terrà conto:

- della situazione di partenza;
- del progetto, incluse le misure previste a difesa dell'ambiente e dell'eventualità di catastrofi;
- del carico ambientale prevedibilmente permanente;
- delle misure che possono rendere possibile un'ulteriore diminuzione del carico, così come dei costi relativi.

2) *La procedura.*

La valutazione di tollerabilità sull'ambiente di un impianto si effettua nell'ambito di un normale procedimento di autorizzazione relativo all'impianto in questione (per esempio concessioni edilizie, altre autorizzazioni, ecc.) ed è riservata ad un apposito Ufficio per la difesa dell'ambiente: se la competenza appartiene ad un'autorità federale, interverrà l'Ufficio competente a livello federale; se invece la valutazione sull'impatto ambientale si riallaccia ad un procedimento di autorizzazione di un'autorità cantonale o comunale, la pronuncia spetterà all'Ufficio cantonale competente.

Valutata la relazione, soprattutto in riferimento alla conformità alle prescrizioni della Lpa ed alle relative disposizioni esecutive, così come ad ulteriori prescrizioni per la difesa dell'ambiente incluse in altre leggi federali (legislazione sulla difesa delle acque, sulla pesca, sulla polizia forestale, sulla difesa della natura e del suolo, ecc.), l'Ufficio presenta

il proprio parere all'Autorità competente ad adottare il provvedimento, parere che può condizionare il rigetto o l'accettazione del progetto con o senza oneri e condizioni. La relazione ed il parere oltre che come presupposti essenziali per il giudizio emesso dall'Autorità competente, svolgono anche la funzione di mezzo di informazione dell'opinione pubblica.

3) Autorità competente ad emanare il provvedimento.

L'Autorità cui spetta decidere nel merito accerta, innanzi tutto, se sia stata esperita la procedura poco sopra sinteticamente illustrata; successivamente, dopo avere esaminato il parere dell'Ufficio statale competente, adotta i provvedimenti che si rendono necessari, i quali possono consistere, ad esempio, nell'audizione di esperti od in ricerche complementari alla relazione medesima. La decisione finale viene formulata soltanto quando si rendano disponibili tutti i risultati sulla valutazione dell'impatto ambientale (relazione e parere).

4) Consultazione popolare.

Nella Confederazione Elvetica, si è in presenza di una elevata istituzionalizzazione delle diverse possibili manifestazioni della consultazione popolare (iniziativa popolare, referendum, con possibilità di intervento già a livello di piano e di decisioni relative). Conformemente a questa tendenza, anche la Lpa attribuisce al singolo la facoltà di conoscere ed esaminare il contenuto della relazione del committente ed i risultati della valutazione di impatto ambientale<sup>13</sup>. L'opinione

<sup>13</sup> Art. 9 comma 8 Lpa : «... nella misura in cui prevalenti interessi privati o pubblici non richiedano l'osservanza del segreto;» pur se «il segreto di fabbricazione e di commercio rimane in ogni caso tutelato». Sul l'art. 9 della legge federale sulla protezione dell'ambiente, sull'ordinanza di esecuzione del 19 ottobre 1988, e sul progetto di ordinanza del novembre 1989 relativo al Cantone di Berna, si veda MATTER, *Gedanken zur umweltverträglichkeitsprüfung*, in *Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins*, n. 5/90, p. 226 ss.

pubblica, soprattutto la popolazione direttamente interessata, può venire informata, in tal modo, circa i probabili effetti sull'ambiente di un impianto produttivo e sulle previste misure di difesa.

Il committente di un impianto, soggetto alla valutazione di tollerabilità ambientale, viene dunque obbligato ad informare le categorie interessate in modo adeguato, prima ancora di inoltrare la domanda, ed a considerare per quanto possibile, le obiezioni avanzate già in sede di progettazione.

Si può ricordare poi, come attraverso l'istituto del ricorso, secondo l'art. 55 della Lpa, vengano legittimate ad intervenire le organizzazioni di difesa dell'ambiente, in presenza di particolari circostanze, avverso decisioni concernenti impianti soggetti appunto alla valutazione dell'impatto ambientale.

4. *Rimedi giuridici e possibili limiti al diritto di proprietà.*

Per far fronte alle eventuali violazioni concernenti l'esecuzione della Lpa, il legislatore federale ha previsto, nell'ultima parte del testo legislativo, disposizioni particolari relative alla procedura di ricorso. Si tratta dei ricorsi in via amministrativa e giurisdizionale. In proposito è importante notare come non si preveda alcuna procedura speciale supplementare, oltre a quella indicata dalla legge federale sul procedimento amministrativo<sup>14</sup> ed a quella sull'organizzazione giudiziaria<sup>15</sup>.

La Lpa infatti, fatta salva l'eccezione prevista dall'art. 41 comma 2 (norme procedurali speciali) non esige (v. anche l'art. 54), per ciò che concerne la sua applicazione da parte della Confederazione, l'elaborazione di una procedura nuova

<sup>14</sup> *Raccolta sistematica del diritto federale*, n. 102.021.

<sup>15</sup> *Raccolta sistematica del diritto federale*, n. 173.110.

e specifica. L'attuazione delle disposizioni della nuova legge avviene dunque nell'ambito delle attuali attribuzioni di competenza e secondo le regole procedurali in vigore<sup>16</sup>.

In particolare, in base all'art. 54 comma 1, la procedura dei ricorsi viene regolata, come si è detto, dalla legge federale sul procedimento amministrativo e dalla legge federale sull'organizzazione giudiziaria, le quali prevedono un ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale ed, in alcuni casi specifici, un particolare ricorso al Consiglio federale. I motivi per poter agire in giudizio concernono, in via generale, la «violazione del diritto federale, compreso l'eccesso e l'abuso di potere nell'apprezzamento dei fatti», la «constatazione inesatta o incompleta dei fatti pertinenti» e «l'inopportunità»<sup>17</sup>. Quest'ultimo motivo non viene però ammesso che in presenza di determinate condizioni previste dall'art. 104 lett. c OJ<sup>18</sup> e 49 lett. c LPA<sup>19</sup>.

Secondo l'OJ e la LPA, alle quali rinvia l'art. 54 comma 1 della Lpa in esame, legittimato a ricorrere risulta in primo luogo colui il quale «si ritiene leso dalla decisione impugnata ed a cui appartiene un interesse degno di protezione a che essa venga annullata o modificata». Ma in materia di protezione dell'ambiente, appare spesso difficile determinare, in modo preciso, il gruppo di persone cui è destinata una decisione in relazione ad una determinata lesione dell'ambiente. D'altra parte alcuni soggetti direttamente interessati possono

<sup>16</sup> BORGHI, *La nouvelle loi sur la protection de l'environnement et ses effets sur la construction*, in *Journées du droit de la construction*, 1985, IV/1, p. 22.

<sup>17</sup> Sulle condizioni di applicazione e sulla portata dei ricorsi in via amministrativa si veda per tutti GRISEL, *Traité de droit administratif*, Neuchâtel, 1984, in particolare p. 898 ss.

<sup>18</sup> Legge federale sull'organizzazione giudiziaria del 16.2. 1943, in *Raccolta sistematica del diritto federale*, n. 173.110.

<sup>19</sup> Legge federale sulla procedura amministrativa del 20.12. 1968, in *Raccolta sistematica del diritto federale*, n. 172.021.

rinunciare ad intentare un ricorso, in quanto, valutando in modo inesatto le possibilità di ottenere una decisione ad essi favorevole, temono di incorrere in eventuali rischi finanziari. Così, in considerazione dell'importanza del particolare bene giuridico protetto e dell'esigenza di responsabilizzare i singoli e le collettività locali, la Lpa ha esteso la legittimazione a ricorrere anche ai Comuni ed alle organizzazioni nazionali di protezione dell'ambiente.

Di conseguenza, in base all'art. 55, queste ultime, se fondate almeno 10 anni prima della presentazione del ricorso in questione, sono titolari del diritto di ricorrere avverso le decisioni cantonali o federali concernenti la pianificazione, la costruzione o la modificazione di impianti fissi, soggetti alla valutazione dell'impatto ambientale, di cui all'art. 9 della Lpa. L'elenco di queste organizzazioni, compilato dal Consiglio federale nell'ordinanza relativa, concerne associazioni non a scopo di lucro, volte, in base al proprio Statuto, alla protezione dell'ambiente.

Pur in presenza dunque di limitazioni e condizionamenti, occorre notare come ci si trovi qui di fronte ad un esplicito riconoscimento da parte del legislatore federale di quegli «interessi diffusi», la cui individuazione e tutela non risulta più limitata a decisioni giurisprudenziali<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> L'art. 12 della legge federale del 1° giugno 1966 ha infatti espressamente legittimato le associazioni per la protezione della natura e del paesaggio di importanza nazionale ad esercitare azioni di diritto federale, vale a dire ricorsi amministrativi al Consiglio federale e ricorsi di diritto amministrativo al Tribunale federale (natura diversa presentano i ricorsi di diritto pubblico indirizzati al Consiglio federale come pure i ricorsi di diritto pubblico presentati al Tribunale federale). In Italia sono dovuti invece alla prassi giurisprudenziale i primi tentativi per legittimare la azionabilità in giudizio di interessi superindividuali da parte di soggetti collettivi; in proposito, per quanto riguarda il giudice amministrativo, la nota sentenza del Consiglio di Stato n. 253/73, in *Foro It.*, 1974, III, 33, facendo riferimento al criterio della lesione delle finalità statutarie, legit-

Nella categoria dei soggetti cui la legge attribuisce la legittimazione a ricorrere, vanno ricompresi — come si è detto — i Comuni, ai quali la Lpa riconosce la possibilità di esperire ricorso contro le decisioni delle autorità federali o cantonali qualora risultino lesi da tali decisioni ed avanzino un interesse «degno di protezione» (art. 57) a che queste vengano annullate o modificate.

Quanto ai Cantoni, ad essi non spetta alcuna legittimazione a ricorrere, a meno che non si tratti di lesioni all'ambiente provenienti da un Cantone vicino ed inerenti al proprio territorio.

Infine, un accenno va fatto all'istituto della espropriazione. Il legislatore federale, in proposito, ha previsto, in applicazione dell'art. 22 ter Cost., che la proprietà possa essere soggetta alle limitazioni che si rendano necessarie per la tutela dell'ambiente. Al 1° comma dell'art. 58 si legge infatti, che «se l'adempimento nei confronti della presente legge lo esige, i governi cantonali possono esercitare il diritto di espropriazione o delegarlo a terzi», ed al 2° comma si precisa che «nelle loro prescrizioni esecutive i Cantoni possono dichiarare applicabile la legge federale sull'espropriazione»; la stessa legislazione federale sull'espropriazione è poi applicabile anche per ciò che concerne le opere comuni o situate sul

timava all'impugnazione l'Associazione Italia Nostra per atti contrari alla conservazione dell'ambiente naturale. Oggi la situazione ha assunto connotati in parte diversi a seguito della promulgazione della legge istitutiva del Ministero dell'ambiente (legge n. 349/1986), riconoscendo «alle associazioni ambientali a carattere nazionale» ed a «quelle presenti in almeno cinque Regioni» ed «individuate con decreto del Ministro dell'ambiente...» particolari poteri e benefici, tra cui la possibilità di «intervenire nei giudizi per danno ambientale e ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi» (art. 18 comma 5). Sul punto, per un quadro di sintesi, cfr. CARAVITA, *Diritto pubblico dell'ambiente*, Bologna, 1990, p. 277 ss, ed ivi indicazioni di giurisprudenza e letteratura.

territorio di più Cantoni, mentre compete al Dipartimento federale dell'interno la decisione sul diritto di espropriazione.

In proposito, da più parti sono stati prospettati timori inerenti a possibili oneri di tipo espropriativo, in quanto diritti riconosciuti e garantiti costituzionalmente, quali la proprietà privata, potrebbero subire limitazioni notevoli nell'interesse dell'ambiente e della tutela della salute dell'uomo<sup>21</sup>.

In generale, si può affermare che le misure di protezione dell'ambiente non danno luogo ad alcun indennizzo, dal momento che la protezione dell'ambiente rientra tra le misure di polizia, in quanto intesa direttamente a salvaguardare la salute dell'individuo<sup>22</sup>.

Di regola, anche le misure di pianificazione del territorio, concretano misure di polizia, escludendo indennizzi per atti espropriativi quali il declassamento edilizio o il divieto ad edificare in una determinata zona. A maggior ragione dunque, la medesima norma può trovare applicazione nell'ambito della protezione dell'ambiente, in quanto lo scopo di polizia è qui di maggior evidenza che non nella pianificazione del territorio, dove vengono perseguiti anche fini diversi, quali ad esempio quelli di politica fondiaria (come il contenimento delle aree edificabili).

Per ciò che concerne poi, in generale, una misura di polizia, dottrina e giurisprudenza ritengono che essa:

— sia da indirizzare contro l'agente<sup>23</sup>;

<sup>21</sup> BRENNI, *La legge federale sulla protezione dell'ambiente, entrata in vigore il 1° gennaio 1985, può provocare nuovi oneri espropriativi?*, in *Rivista ticinese di diritto amministrativo*, 1985, 326.

<sup>22</sup> ZBl 85, luglio 1984, n. 7, p. 294. Sulla pianificazione del territorio e l'applicazione della legislazione federale sulla protezione dell'ambiente si veda AA.VV., *L'aménagement du territoire en droit fédéral et cantonal*, Lausanne, 1990, p. 193 ss.

<sup>23</sup> THÜRER, *Das Störerprinzip im Polizeirecht*, in *ZSR*, 102/83, 463.

— debba avere come fine di ovviare ad un rischio concreto, serio ed imminente, che minaccia l'ordine, la sicurezza e la salute della popolazione;

— debba rispettare il principio di proporzionalità e di adeguatezza della misura da adottare;

— debba trovare il proprio fondamento in una disposizione legislativa o regolamentare<sup>24</sup>.

Sempre secondo la dottrina e la giurisprudenza le misure di polizia si possono raggruppare in due categorie:

1) misure di polizia improprie o in senso lato, che non escludono l'indennità di espropriazione, in presenza dei requisiti richiesti<sup>25</sup>: si tratta di misure di ordine generale, aventi carattere astratto, prive di uno o più dei quattro elementi sopraelencati;

2) misure di polizia in senso stretto, le quali realizzano invece i quattro presupposti indicati e di regola escludono le indennità di espropriazione<sup>26</sup>. Può trattarsi, ad esempio, del divieto di costruire a meno di 20 metri da una zona boschiva (pericolo di incendio), o in zona con pericolo di valanghe, oppure ancora dell'esercizio di una cava in prossimità di un pozzo di captazione delle acque<sup>27</sup>. Il divieto, in simili casi, è destinato ad ovviare ad un pericolo concreto ed imminente, che potrebbe anche colpire il proprietario interessato (consi-

<sup>24</sup> GRISEL, *Traité de droit administratif suisse*, 1984, p. 775 ss.; per altri riferimenti normativi si veda *Raccolta ufficiale delle leggi, decreti e regolamenti della Confederazione Elvetica*, 106, 266; 106, 337; 103, 214.

<sup>25</sup> JOST, *Die neuste Entwicklung des Polizeibegriffes im schweizerischen Recht*, Bern 1985, p. 118; a livello normativo cfr. *Raccolta ufficiale delle leggi, decreti e regolamenti della Confederazione Elvetica*, 96, 395.

<sup>26</sup> Cfr. *Raccolta ufficiale delle leggi, decreti e regolamenti della Confederazione Elvetica*, 96, 128.

<sup>27</sup> Cfr. *Raccolta ufficiale delle leggi, decreti e regolamenti della Confederazione Elvetica*, 96, 123; 96, 355.

derato «perturbatore» sia nel caso che sottoponga se stesso oppure altri a pericolo).

Si può dunque ritenere misura di polizia in senso stretto ogni divieto indirizzato al proprietario di un fondo, al fine di evitare una situazione di pericolo o di disturbo per l'ambiente circostante (non si può, ad esempio, esercitare un'attività artigianale di tal genere in una zona residenziale)<sup>28</sup>. Come si è visto, simili casi, anche se in presenza di restrizioni alquanto limitative dell'uso della proprietà, non possono comportare l'assegnazione di alcun indennizzo.

L'ultima parte della Lpa prevede, da ultimo, alcune disposizioni in materia penale. Si tratta in particolare, di un elenco di comportamenti qualificati come delitti, per i quali la legge commina la pena della reclusione o della multa (quest'ultima solo per i casi in cui l'uomo ed il suo ambiente naturale non siano stati messi «in grave pericolo» (art. 60)). Vengono invece configurate ipotesi di contravvenzione in riferimento a quei comportamenti per i quali viene comminata una sanzione pecuniaria meno grave (se l'autore del fatto ha agito con negligenza), o detentiva (in presenza di comportamento volontariamente colpevole (art. 61)). L'art. 62 sull'applicazione del diritto penale amministrativo fa inoltre espresso richiamo agli artt. 6 e 7 della legge federale<sup>29</sup>. In base ad essi, anche la persona giuridica ed i soggetti ed organi che il legislatore equipara ad essa, risultano sottoposti, sia pure in forma sussidiaria, alle sanzioni pecuniarie previste dalla legge medesima<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> BRENNI, *La legge federale sulla protezione dell'ambiente*, cit., p. 328.

<sup>29</sup> Legge federale 22.marzo 1974 sul diritto penale amministrativo, in *Raccolta sistematica del diritto federale*, n. 313.0.

<sup>30</sup> Per un'analisi comparata in tema di diritto penale amministrativo, si veda PALIERO, *Il «diritto penale amministrativo»: profili comparatistici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1980, p. 1254 ss.

5. *Prescrizioni esecutive del Consiglio federale e dei Cantoni.*

Il legislatore federale, in considerazione delle conseguenze pratiche, anche a livello di fonti sublegislative, derivanti dall'entrata in vigore della nuova normativa, ha previsto esplicitamente nel Titolo V delle Disposizioni finali, che le nuove prescrizioni, anche a livello regolamentare, vengano conformate ai principi della vigente legge, e le ordinanze già emanate «debbano essere adeguate o completate secondo un piano stabilito dal Consiglio federale» (art. 64). Inoltre, durante questo non breve periodo di revisione, anche ai Cantoni è dato di emanare «proprie disposizioni «fintanto che il Consiglio federale non fa espressamente uso della propria facoltà di emanare ordinanze», mentre il diritto cantonale vigente rimane in vigore «finché il Consiglio federale non emani le pertinenti prescrizioni». La competenza federale appare dunque concorrente con quella cantonale, ma a differenza di quest'ultima, caratterizzata dalla provvisorietà, non incontra tale limite.

Più in particolare, per ciò che concerne la competenza ad emanare disposizioni di dettaglio, la Lpa prevede norme esecutive di competenza federale (art. 41) e norme esecutive di competenza cantonale (art. 36); e, per alcune di queste, richiede l'approvazione del Consiglio federale (art. 37). Se si tratta poi di attribuzioni del Consiglio federale stesso, fintanto che quest'ultimo non abbia emanato prescrizioni proprie, come si è visto, i Cantoni possono solo disporre norme esecutive provvisorie (art. 65)<sup>31</sup>.

I Cantoni non sono però rimasti inattivi, considerato

<sup>31</sup> Si veda in proposito, in riferimento al Canton Ticino, il rapporto della Commissione parlamentare del 7 maggio 1986, relativo al Messaggio del 14.5.1985 e concernente un disegno di legge provvisorio per l'applicazione della Lpa, Institut für Föderalismus, Fribourg 1985.

anche lo spazio di tempo intercorso prima dell'entrata in vigore della Lpa, vale a dire il 1° maggio 1985. Su ventisei Cantoni che formano la Confederazione Elvetica, parecchi di essi hanno così provveduto ad elaborare proprie ordinanze di esecuzione<sup>32</sup>.

Va inoltre notato che sempre ai Cantoni compete di istituire servizi specializzati per la protezione dell'ambiente, in relazione e sul modello dell'Ufficio federale corrispondente.

A livello centrale, le prime ordinanze<sup>33</sup> emanate dal

<sup>32</sup> Ad esempio il Canton Ticino ha emanato, in data 23.4.1986, un decreto legislativo di applicazione della legge federale sulla protezione dell'ambiente concernente la disciplina dei provvedimenti di competenza cantonale; mentre il Cantone di Friburgo con l'Arrêté del 28.12.1984 ha disposto l'istituzione dell'Office cantonal de la protection de l'environnement; ed ancora il Cantone di Ginevra ha emanato, il 27 marzo 1985, il Regolamento sull'applicazione transitoria della legge federale sulla protezione dell'ambiente, in vigore, in base all'art. 1, fino al 31.12.1988.

Più di recente, e quindi dopo l'entrata in vigore della Lpa, si può ancora ricordare, sempre a titolo di esempio, l'intervento del Cantone di Friburgo con l'Arrêté del 7 dicembre 1987, in vigore dal 1° gennaio 1988, sulla determinazione degli emolumenti relativi alle misure da adottare contro l'inquinamento atmosferico, da percepire dall'Ufficio per la protezione dell'ambiente ed a carico del proprietario della installazione controllata; successivamente, l'Arrêté dell'8 giugno 1988, in vigore dal 1° settembre dello stesso anno, che detta nuove disposizioni per l'esecuzione dell'ordinanza federale sulla protezione dal rumore (OIF) del 15.12.1986; ed ancora l'Arrêté del 10 aprile 1990, in vigore dal 1° maggio, che disciplina l'esecuzione dell'ordinanza federale sulle sostanze pericolose per l'ambiente (OSOST) del 9 giugno 1986. Il Cantone di Ginevra, d'altra parte, ha provveduto, in data 1° luglio 1987 a sostituire il precedente regolamento di applicazione transitoria della legge federale sulla protezione dell'ambiente, individuando, in proposito, dipartimenti e servizi competenti all'applicazione della legge e delle ordinanze federali, mentre al Consiglio di Stato rimangono attribuiti poteri di sorveglianza sulla applicazione stessa.

<sup>33</sup> Nel testo si è mantenuto il termine «ordinanza», così come appare nelle pubblicazioni in lingua italiana della Confederazione Elvetica.

Consiglio federale in attuazione dell'art. 65 Lpa, hanno provveduto a dettare una disciplina di dettaglio in materia di inquinamento atmosferico (ordinanza sull'inquinamento atmosferico del 16 dicembre 1985 (OIAT), in vigore dal 1° marzo 1986)<sup>34</sup>; di sostanze pericolose per l'ambiente (ordinanza del

In effetti non appare facile collegare le *Verordnungen* ad una corrispondente fonte normativa del nostro ordinamento; al riguardo sembra preferibile assimilarle, in via generale, ai regolamenti governativi. Volendo meglio precisare, si tratta qui di un insieme di regole astratte e generali emanate sotto forma di «ordinanze» (*Verordnungen*) da parte del Consiglio federale; talvolta si indicano come *règlements* o più generalmente *arrêts du Conseil fédéral* (dalla legge 19 settembre 1978 art. 7 le leggi in senso materiale del Consiglio federale portano tutte il nome di ordinanza). In dottrina si parla di «leggi materiali non soggette a referendum»: AUBERT, *Traité de droit constitutionnel suisse*, Neuchâtel, 1967-1982, vol. II, p. 542. Accanto ad ordinanze indipendenti (*selbständige Verordnungen*), si trovano ordinanze dipendenti (*unselbständige Verordnungen*), ordinanze legislative (*Rechtsverordnungen*) od amministrative (*Verwaltungsverordnungen*), ordinanze di esecuzione (*Vollzugsverordnungen*) od ordinanze di sostituzione (*vertretende Verordnungen*). In particolare le ordinanze cui rimanda l'art. 65 della Lpa rappresentano regole secondarie che servono a precisare norme primarie contenute in una fonte di grado superiore, generalmente una legge formale. La dottrina individua nell'art. 102 n. 5 della Costituzione federale il fondamento delle *Vollzugsverordnungen*, le quali vengono pubblicate, al pari di tutti gli atti normativi, nella Raccolta ufficiale delle leggi ed ordinanze della Federazione: EIGENBERGER, *Vom staatsrechtlichen Problem der Regierungsverordnung in der Schweiz*, Zurigo, 1981, p. 27-41; MÜLLER, *Inhalt und Formen der Rechtssetzung als Problem der demokratischen Kompetenzordnung*, Bâle, 1979. Sul punto si veda ancora DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, 1991, p. 593.

La *Rechtsverordnungen* è fonte governativa con rango inferiore alla legge anche nell'ordinamento della Germania federale: per una panoramica sulle fonti regolamentari nei principali ordinamenti europei cfr. PALICI DI SUNI, *La regola e l'eccezione*, Milano 1988, p. 7-77; in generale sul rapporto legge-regolamento si veda ancora CADACCI-PISANELLI, *Scritti di diritto pubblico*, Città di Castello, 1900, p. 1-74.

<sup>34</sup> Scopo dell'ordinanza è la protezione dell'uomo, della fauna, della

9 giugno 1986 (OSOST), in vigore dal 1° settembre 1986)<sup>35</sup>; di sostanze nocive per il suolo (ordinanza del 9 giugno 1986 (Osuolo), in vigore dal 1° settembre 1986)<sup>36</sup>; di circolazione dei rifiuti speciali (ordinanza del 12 novembre 1986 (OTRS), in vigore dal 1° aprile 1987)<sup>37</sup>; di inquinamento fonico (ordinanza del 15 dicembre 1986 (OIF), in vigore dal 1° aprile 1987)<sup>38</sup>; ed infine in materia di valutazione dell'impatto ambientale (ordinanza del maggio 1986 (OEIA), entrata in vigore il 1° gennaio 1989)<sup>39</sup>. Proprio in riferimento a quest'ul-

flora, delle loro biocenosi e dei loro biotipi dagli inquinamenti dell'aria dannosi o molesti. Le disposizioni disciplinano la limitazione preventiva delle emissioni e la relativa procedura nel caso che queste ultime risultino eccessive.

<sup>35</sup> Anche l'ordinanza in questione si propone di proteggere l'uomo, la fauna e la flora, le loro biocenosi ed i loro biotipi, nonché il suolo, dagli effetti dannosi e molesti che derivano dall'uso di sostanze pericolose per l'ambiente; la normativa mira a limitarne il carico inquinante attuale e disciplina, oltre che la compatibilità con l'ambiente, anche il commercio di dette sostanze e dei loro prodotti.

<sup>36</sup> L'ordinanza disciplina la sorveglianza ed il controllo dei carichi inquinanti il suolo attraverso le sostanze nocive per il medesimo; inoltre l'ordinanza prevede ancora misure ulteriori che i Cantoni sono tenuti ad adottare in base all'art. 35 Lpa, qualora le prescrizioni della Confederazione non si rendano più sufficienti ad assicurare, a lungo termine, la fertilità del suolo medesimo.

<sup>37</sup> Il campo di applicazione comprende la circolazione dei rifiuti speciali, la consegna, il trasporto, la ricezione e l'accettazione, inclusa l'importazione, l'esportazione ed il transito.

<sup>38</sup> In particolare le disposizioni in essa contenute disciplinano la limitazione delle emissioni foniche dovute all'esercizio di impianti nuovi o già esistenti, la delimitazione e l'urbanizzazione delle zone edificabili in territori esposti a rumore, il rilascio dei relativi permessi di costruzione, l'isolamento fonico dei nuovi edifici e di quelli già esistenti, la determinazione delle immissioni e la loro valutazione in base a valori limite di esposizione.

<sup>39</sup> La nuova disciplina concerne i presupposti giuridici per la compatibilità ottimale tra impianti di notevole dimensione e le disposizioni a

tima, si è detto che l'ordinanza «recupera la realtà», dal momento che la Lpa è stata nel frattempo già direttamente applicata (dall'entrata in vigore della legge, infatti, sono iniziati, solo a livello federale, circa 60 procedimenti sulla valutazione della tollerabilità ambientale)<sup>40</sup>.

Più di recente il Consiglio federale è intervenuto ancora con l'ordinanza relativa alla designazione delle organizzazioni sulla protezione dell'ambiente abilitate a ricorrere ai sensi dell'art. 55 Lpa (ODOP), del 27 giugno 1990, in vigore dal 1° agosto 1990 (organizzazioni indicate dal Consiglio federale in base al 2° comma dell'articolo medesimo); l'ordinanza sui contenitori per bevande (OIB) del 22 agosto 1990 ed entrata in vigore il 1° novembre dello stesso anno, relativa alla consegna ed al ritiro di detti contenitori destinati al consumo interno; l'ordinanza sul trattamento dei rifiuti (OTR) del 10 dicembre 1990 ed entrata in vigore il 1° febbraio 1991, le cui disposizioni sono rivolte alla protezione dell'uomo e del suo ambiente naturale dagli agenti nocivi dovuti ai rifiuti ed alla limitazione, attraverso misure preven-

difesa dell'ambiente. In base ad essa si rende necessario, prima che l'autorità competente decida in ordine alla progettazione, costruzione o modifica di un impianto produttivo, considerare la valutazione dell'impatto ambientale in relazione ai possibili carichi inquinanti che ne possono derivare.

Spetta poi al Consiglio federale compilare l'elenco degli impianti sottoposti all'esame, nei confronti dei quali è del resto esperibile il diritto di reclamo dei soggetti interessati. L'elenco, che può venire di continuo integrato, comprende oggi circa 70 tipi di impianti e stabilisce valori limite a partire dai quali inizia l'obbligo del controllo statale.

Il testo definitivo dell'ordinanza demanda infine ai Cantoni la definizione della propria struttura organizzativa, occorrente per l'esperibilità dell'esame sull'impatto ambientale ed autorizza gli stessi a delegare questa funzione ai Comuni interessati.

<sup>40</sup> RED., *Verordnung zur Umweltverträglichkeitsprüfung*, in *Neue Zürcher Zeitung*, 21.10.1988, p. 30.

tive, dell'inquinamento medesimo<sup>41</sup>; ed infine l'ordinanza sulla protezione contro gli incidenti rilevanti (OPIR) del 27 febbraio 1991 ed entrata in vigore il 1° aprile 1991, in attuazione degli artt. 10 comma 4 e 39 comma 1 della Lpa, come pure degli artt. 3 comma 1 e 25 comma 1 della legge federale 8 ottobre 1971 contro l'inquinamento delle acque<sup>42</sup>.

<sup>41</sup> Definito il campo di applicazione alla riduzione ed al trattamento dei rifiuti, come anche alla localizzazione e gestione delle installazioni di trattamento, la sez. II del capo VII apporta inoltre alcuni emendamenti di rilievo alla precedente ordinanza sulla circolazione dei rifiuti speciali (OTRS) del 12 novembre del 1986.

<sup>42</sup> L'ordinanza fissa i principi generali per la prevenzione degli infortuni e determina il comportamento da tenere da parte del detentore, nell'eventualità del verificarsi dell'incidente rilevante, provvedendo inoltre ad individuare i rispettivi compiti della Federazione e dei Cantoni.

#### CAPITOLO QUARTO

### GLI EFFETTI ATTESI DELLA NORMATIVA ANTINQUINAMENTO SUL COMPORTAMENTO DEGLI OPERATORI ECONOMICI IN QUANTO POTENZIALI INQUINATORI

SOMMARIO: 1. Effetti indiretti del principio recepito dalla Lpa della «responsabilità di colui che inquina». — 2. Misure di protezione ambientale ed esigenze dell'industria privata: controlli autoritativi o strumentazione tributaria? — 3. Ragioni dell'economia e ragioni dell'ecologia: normativa antinquinamento, esigenze della produzione e protezione delle piccole e medie imprese, neutralità economica. — 4. Tutela ambientale e compatibilità economiche: un approccio marginalistico. — 5. Difficoltà di applicazione della Lpa e prospettive e proposte per una sua revisione: in particolare il problema delle *Lenkungsabgaben*. — 6. (Cont.) Il concetto di *Lenkungsabgaben*: possibilità e condizioni di applicazione.

#### 1. Effetti indiretti del principio recepito dalla Lpa della «responsabilità di colui che inquina».

Dopo aver illustrato la legislazione in materia di inquinamento, si cercherà ora di evidenziare l'incidenza che la nuova normativa potrà comportare sull'attività degli operatori economici in quanto potenziali inquinatori.

Si deve innanzi tutto ricordare, rinviando alle considerazioni già svolte nei capitoli che precedono, che per il principio di causalità esplicitamente previsto nella Lpa (art. 2), i

responsabili dei danni ambientali devono sopportare il costo della eliminazione e prevenzione del danno medesimo.

Ciò comporta due tipi di effetti indiretti che è bene subito porre in rilievo.

Di fronte al problema di fondo relativo alla individuazione del soggetto su cui far ricadere i costi dei danni causati all'ambiente, vale a dire il consumatore od il contribuente, la soluzione adottata dal legislatore federale appare univoca: il principio dell'«inquinatore responsabile» impone all'economia inquinante di pagare il costo della protezione dell'ambiente, con un evidente effetto indiretto sui costi produttivi e conseguentemente sull'aumento dei prezzi; in altre parole il consumatore sopporta le misure adottate dall'industria e le conseguenti maggiori spese.

Il principio dell'«inquinatore responsabile» presenta anche un ulteriore effetto indiretto da non sottovalutare: in riferimento alle sostanze pericolose per l'ambiente, l'art. 28 della legge prevede che esse debbano essere utilizzate «in modo che le medesime, i loro derivati o i loro rifiuti non possano minacciare né l'uomo né il suo ambiente naturale». Il testo dell'articolo chiarisce dunque che alle imprese viene imposto di adottare tutte le misure necessarie al fine di evitare i possibili danni ambientali. Occorre peraltro rilevare che saranno le società di assicurazione a valutare i rischi dei danni eventuali, ed a esigere dalle imprese stesse l'adozione di misure supplementari: fissando norme che impongono un certo comportamento si finisce così per attribuire alle società di assicurazione un potere indiretto di controllo.

## 2. Misure di protezione ambientale ed esigenze dell'industria privata: controlli autoritativi o strumentazione tributaria?

Il secondo problema di carattere generale, presentatosi

al legislatore federale, concerne la scelta da operare al fine di integrare le misure di protezione dell'ambiente nel processo decisionale dell'industria privata. Una delle soluzioni possibili consiste nel ricorso del tutto preferenziale allo strumento tributario, prevedendo articolate forme di prelievo fiscale nei confronti delle industrie per i danni derivanti dall'inquinamento ambientale dalle stesse provocato<sup>1</sup>. Questo sistema è visto con particolare favore da una parte della dottrina<sup>2</sup> ed è preferito a quello per il quale il legislatore ha optato, non centrato sulla leva fiscale ma invece su di una normativa autoritativa che si esprime — al fine di diminuire l'inquinamento esistente — nella individuazione di soglie di emissione.

In effetti, con il sistema dei tributi ambientali le industrie verrebbero a disporre di una certa libertà di scelta, sia nel migliorare i loro impianti, sia nel bloccare o prevedere i loro investimenti in taluni settori. Il sistema sembrerebbe corrispondere dunque meglio alla libertà di decisione dell'industria ed alla possibilità di pianificare il proprio sviluppo futuro tenendo conto, al tempo stesso, dei propri bisogni e delle proprie possibilità.

Le *Lenkungsabgaben*, va però notato, non trovando riscontro nella tradizione elvetica, mal si prestavano ad essere introdotte *ex abrupto* al tempo della formulazione della Lpa. Il sistema avrebbe urtato il modo di pensare del singolo, il quale si sarebbe trovato a dover accettare il fatto che certe industrie avrebbero continuato ad inquinare a fronte soltanto di imposte addizionali. Inoltre, la base costituzionale si dimostrava piuttosto debole per poter giustificare imposte di

<sup>1</sup> V., per ulteriori considerazioni sulle sue concrete possibilità di applicazione, *infra*, § 7.

<sup>2</sup> FLEINER, *Aménagement du territoire, protection de l'environnement, leurs incidences sur l'économie*, in *Économie et aménagement du territoire, Textes des conférences présentées lors de la journée d'étude du 20.11.1986 à Lausanne*, Berne 1987, p. 28.

tal genere, mentre la giurisprudenza del Tribunale federale<sup>3</sup> (che impone al legislatore di fissare l'ammontare del tributo) non facilitava di certo il compito del Parlamento, il quale si trovava costretto a prevedere un ammontare che corrispondesse ai danni creati dall'inquinamento, od al costo necessario per la riduzione delle emissioni. Oltre a ciò, non bisogna dimenticare che mentre la legge attuale si integra nel sistema del diritto amministrativo classico, in quanto prevede norme di polizia ed autorizzazioni che impongono un determinato comportamento, l'introduzione delle *Lenkungsabgaben*, quale nuova imposizione tributaria, non poteva invece certo trovare attuazione se non accrescendo e riorganizzando l'apparato burocratico esistente.

Per le ragioni sopra illustrate — seppure non sempre convincenti — la legge federale sulla protezione dell'ambiente ha optato per un sistema di limiti di emissione alle nuove industrie e di risanamento a lungo termine per le industrie già installate. Il Consiglio federale, d'altra parte, si è però riservato di esaminare il problema delle imposte ambientali e di sottoporre al Parlamento proposte concrete per una loro possibile introduzione (come in effetti di recente è avvenuto<sup>4</sup>).

### 3. *Ragioni dell'economia e ragioni dell'ecologia: normativa antinquinamento, esigenze della produzione e protezione delle piccole e medie imprese, neutralità economica.*

L'antinomia tra le ragioni dell'economia e dell'ecologia, la contrapposizione tra libertà economiche e restrizioni ecologiche, appare in tutta evidenza nel quadro delle norme legislative sulla protezione dell'ambiente. In particolare, il pro-

<sup>3</sup> Sul punto v. *infra* § 7.

<sup>4</sup> Cfr. il nuovo progetto di modifica della Lpa (maggio 1990).

blema si pone in riferimento alla vitalità ed alla sopravvivenza della piccola impresa familiare o individuale, in quanto i nuovi obblighi della Lpa impongono oneri non indifferenti alle piccole imprese, che non sempre sono in grado di finanziare gli investimenti richiesti.

La legge sulla protezione dell'ambiente ha inteso peraltro tener conto della particolare situazione delle piccole e medie imprese, prevedendo al riguardo fasi successive e differenziate.

In un primo momento ed a livello generale (fase della prevenzione) si impone a tutte le imprese di ridurre quanto più possibile le emissioni inquinanti, nel rispetto della competitività e della vitalità delle stesse, al fine di diminuire, sensibilmente, l'inquinamento nell'insieme del Paese. Per l'art. 11 comma 2 infatti: «Indipendentemente dal carico inquinante esistente, le emissioni, nell'ambito della prevenzione, devono essere limitate nella misura massima consentita dal progresso tecnico, dalle condizioni di esercizio e della possibilità economiche».

Tuttavia, se ad un successivo esame, le sostanze inquinanti (ad es. dell'atmosfera) risultano aver oltrepassato la soglia del tollerabile, la legge sulla protezione dell'ambiente prevede che la salute dell'uomo sia da considerare prioritaria rispetto allo sviluppo economico. Per questa ragione, viene consentito alle autorità competenti di imporre alle industrie insalubri oneri anche superiori alle loro reali possibilità economiche, nel rispetto del principio di proporzionalità<sup>5</sup>. Si tratta di misure, che non trovano applicazione se non nel caso in cui l'inquinamento raggiunga soglie pericolose per la salute pubblica. Per l'art. 11 comma 3 infatti «le limitazioni delle emissioni sono inasprite se è certo o probabile che gli

<sup>5</sup> Cfr. art. 11 comma 2.

effetti, tenuto conto del carico inquinante esistente, divengano dannosi o molesti».

Considerata però la inopportunità di introdurre meccanismi così rigidi che porterebbero ad una situazione di crisi nel sistema economico, lo stesso legislatore federale ha previsto meccanismi di sfogo, al fine di modulare la stessa disciplina generale ed astratta in relazione ai casi concreti. Allo stato attuale, infatti, né le autorità cantonali, né le autorità federali intendono imporre al sistema economico oneri che avrebbero per conseguenza una netta diminuzione del prodotto nazionale; né la Costituzione (art. 24 septies) esige una tale priorità. Si è detto invece che compete agli organi di direzione delle imprese private e pubbliche ricercare quelle soluzioni alternative che, nella misura del possibile, non entrino in conflitto con la tutela dell'ambiente<sup>6</sup>.

Per quel che concerne in particolare la protezione dal rumore, il legislatore federale ha ritenuto di modificare le priorità in funzione proprio delle esigenze economiche, permettendo al Consiglio federale di introdurre valori d'allarme superiori ai valori limite di immissione. È sembrata questa l'unica soluzione praticabile al fine di poter ridurre le emissioni ad un livello inferiore della soglia di allarme, in zone come strade a forte traffico, senza dover imporre o sopportare oneri finanziari eccessivi. All'art. 19, infatti, si legge che «il Consiglio federale, nel valutare l'urgenza dei risanamenti (artt. 16 e 20), può stabilire, per le emissioni foniche, valori d'allarme superiori ai valori limite delle emissioni (art. 15)».

Sempre nell'ambito della prevenzione, il legislatore federale ha ritenuto di non penalizzare in modo eccessivo le imprese di media e piccola dimensione nel settore della chimica. A tal proposito ha previsto all'art. 26, una forma di «controllo autonomo» per la fabbricazione o importazione

<sup>6</sup> FLEINER, *Aménagement du territoire, protection de l'environnement, leurs incidences sur l'économie*, cit., p. 30.

di sostanze chimiche<sup>7</sup>. Nella pratica, questo principio di autonomia nel controllo non ha però potuto evitare, o forse ha finito addirittura per favorire il verificarsi di situazioni dannose (si veda ad esempio la catastrofe di Basilea del 1986).

La legge sulla protezione dell'ambiente esige infine, come si è visto in precedenza<sup>8</sup>, che tutte le imprese, che intendano costruire nuove installazioni, prevedano e valutino il loro impatto sull'ambiente.

Si tratta indubbiamente di un onere notevole, in quanto non solo si richiede di individuare la situazione attuale, ma anche di trarre previsioni per il futuro (al riguardo si può citare l'esempio della Nok, società elettrica di Zurigo, che ha accantonato il progetto di un lago artificiale sulla Greina, considerata l'impossibilità di sostenere le spese necessarie per l'analisi dell'impatto ambientale)<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Art. 26 «È vietato mettere in commercio sostanze per usi mediante i quali, anche se conformi alle prescrizioni, esse, i loro derivati o residui possono metter in pericolo l'uomo o il suo ambiente naturale. A tale scopo, il fabbricante o l'importatore effettua un controllo autonomo.

Il Consiglio federale può emanare prescrizioni sull'estensione del controllo autonomo»

<sup>8</sup> *Supra* cap. III § 3.

<sup>9</sup> In proposito è da ricordare che sotto il profilo economico, l'ambiente rappresenta un fattore di produzione che, al pari del capitale, viene utilizzato per trarne delle prestazioni. Esso fornisce le materie prime ed al tempo stesso riceve le sostanze di scarto ed i rifiuti. Tra capitale ed ambiente esiste però una differenza sostanziale: mentre il capitale viene remunerato sotto forma di interessi, al contrario l'ambiente si deteriora, ovvero le risorse utilizzabili diminuiscono, mentre si accumulano le materie di scarto, il più delle volte altamente nocive.

Si può peraltro affermare che anche le misure ecologiche offrano all'industria l'occasione di procedere ad innovazioni tecniche, determinanti una diminuzione dei costi di produzione, come ad esempio nel caso di sistemi che permettano di recuperare o riciclare sostanze residuali, prima non più utilizzate o smaltite come rifiuti (è il caso dell'industria di cellulosa di Attisholz nel Cantone di Soletta, dove il materiale di

Conseguenze simili, dovute ad un nuovo strumento nor-

scarto della lavorazione del legno, invece di riversarsi nelle acque dell'Aar, viene sottoposto ad un particolare processo chimico-biologico che permette di estrarne alcool e lievito, come pure materiale da combustione; tale processo, oltre a risultare economicamente vantaggioso, evita che vengano immesse nell'Aar sostanze che prima contribuivano ad aumentare l'inquinamento del corso d'acqua medesimo: PEDROLI, *La legge svizzera sulla protezione dell'ambiente e l'interazione tra economia ed ecologia*, Berna, 1983, p. 7).

Oltre a vantaggi diretti, dovuti all'aumento della produttività del lavoro ed all'incremento dei processi produttivi, i provvedimenti ecologici possono presentare inoltre vantaggi indiretti: così per la protezione dell'ambiente si rendono necessarie nuove installazioni quali filtri, depuratori, smorzatori fonici, ecc., nuove richieste che aprono all'industria altrettante possibilità di mercato (grazie alla vendita di impianti destinati alla protezione dell'ambiente, l'industria tedesca ha registrato dal 1971 al 1977 un fatturato supplementare di 3,5 miliardi di DM; una crescita davvero eccezionale si è avuta in Giappone ove il fatturato si è quasi quintuplicato in 5 anni, dal 1969 al 1974: PEDROLI, *La legge svizzera sulla protezione dell'ambiente*, cit., p. 8). Ugualmente i provvedimenti relativi all'ambiente possono avere influenza positiva sui posti di lavoro, e tale constatazione può contribuire ad eliminare i timori, sorti in relazione all'affrettata conclusione pratica che protezione dell'ambiente equivalga a creare o ad accrescere i problemi occupazionali già esistenti (in Germania è stato stimato che tra il 1975 ed il 1979 la politica di protezione dell'ambiente ha procurato in media 370.000 posti di lavoro l'anno: PEDROLI, *La legge svizzera sulla protezione della'ambiente*, cit., p. 9).

Naturalmente vantaggi economici si possono ottenere solo qualora la protezione dell'ambiente rimanga circoscritta entro limiti ragionevoli, vale a dire che non appare proponibile una protezione ambientale con misure troppo severe e drastiche, tali da ridimensionare l'intera economia del Paese.

Come l'inquinamento risulta essere un fenomeno tipico della nostra società industriale, conseguenza inevitabile della tecnologia moderna, che pur tuttavia ha apportato innegabili vantaggi, così la protezione ecologica, spinta all'eccesso, avrebbe come conseguenza la rinuncia a questi vantaggi (si consideri il paradossale esempio dell'uso degli autoveicoli), conseguenza praticamente impossibile ed assolutamente irrazionale. Un livello di protezione ambientale ammissibile appare «economicamente

mativo, che incide non poco sulle decisioni ed in particolare sulla pianificazione delle imprese, possono forse e di primo acchito apparire in contrasto con il principio di neutralità affermato dalla legge nei confronti della concorrenza industriale.

Il diritto dell'ambiente non può imporre oneri ineguali, ossia più gravosi, né per le industrie delle grandi città rispetto a quelle delle regioni di montagna, né per quelle di proprietà privata rispetto a quelle pubbliche, né per le nuove installazioni rispetto a quelle già esistenti.

In linea di principio, si può affermare che la Lpa tenga conto di queste esigenze, fissando i limiti di emissione sul piano federale, e dunque imponendoli su tutto il territorio elvetico.

#### 4. Tutela ambientale e compatibilità economiche: un approccio marginalistico.

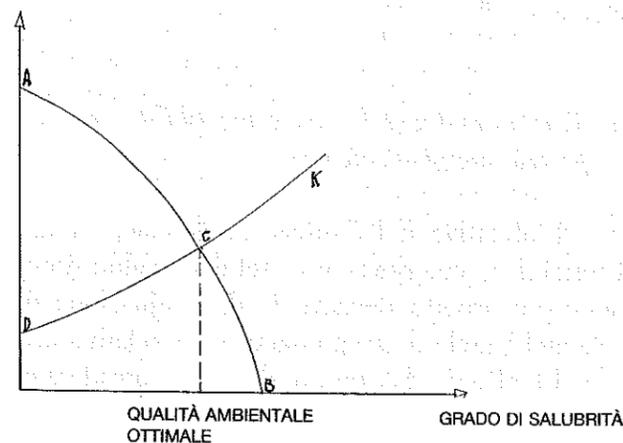
L'obiettivo della tutela ambientale, da un punto di vista economico, comporta una serie di valutazioni nelle quali assume un aspetto decisivo la determinazione del livello di tutela ambientale da raggiungere e del relativo costo.

In effetti, dal punto di vista considerato, la tutela am-

sostenibile» solo nella misura in cui i costi dei relativi provvedimenti non ostacolano nel lungo periodo l'andamento della politica economica; ma d'altra parte il risultato si dimostra ecologicamente proficuo solo se tutto ciò non porti a danneggiare irreversibilmente l'ambiente naturale (al riguardo va notato che esperienze in campo internazionale hanno peraltro dimostrato come le difficoltà per l'economia non siano dovute tanto agli obiettivi ecologici, quanto piuttosto alla mancanza di chiarezza sugli obiettivi perseguiti; se questi invece risultano fissati in modo chiaro e permangono per lungo tempo, le imprese possono programmare una propria politica di investimenti, cercando al tempo stesso di ovviare alle difficoltà).

bientale risulta «un compito di ottimizzazione»<sup>10</sup>: da una condizione socialmente non desiderata si tende a raggiungere, attraverso misure di miglioramento ambientale, una condizione considerata ottimale dalla società. A tal fine i costi di difesa ambientale sono da contrapporre ai benefici economici complessivi. Aggregando le preferenze individuali nella funzione del benessere sociale, la condizione di ottimo comporterà ovviamente che i costi marginali limite di un miglioramento della qualità ambientale risultino uguali ai benefici marginali<sup>11</sup>.

COSTI MARGINALI  
E BENEFICI MARGINALI  
DELLA TUTELA AMBIENTALE



Graficamente la curva AB rappresenta il beneficio marginale della qualità ambientale. Come si vede, il beneficio marginale della qualità ambientale decresce in relazione all'aumento del grado di salubrità dell'ambiente; la conves-

<sup>10</sup> SPRÖSSER, *Was ist das Ziel der Umweltschutzpolitik?*, Grusch, 1989, p. 25.

<sup>11</sup> Si veda in proposito SIEBERT, *Ökonomische Theorie der Umwelt*, Tübingen, 1978, p. 67 ss.

sità verso l'origine della curva AB riflette il fatto che il beneficio marginale, in condizione di forte inquinamento, decresca più lentamente che non in condizione di elevata salubrità<sup>12</sup>. Nel punto B ulteriori misure a favore dell'ambiente non comporterebbero alcun beneficio aggiuntivo.

La curva DK rappresenta i costi addizionali per il conseguimento di un più elevato grado di salubrità, da interpretarsi quali «costi opportunità», cioè come possibilità alternative di consumo e di investimento alle quali si rinuncia<sup>13</sup>. Il punto C rappresenta infine l'ottimo di qualità ambientale, o, espresso diversamente, «il grado di inquinamento ottimale» dell'ambiente. In proposito va osservato come in C sussista pur sempre un certo grado di inquinamento (segmento EB) che grava sull'ambiente; la sua riduzione comporterebbe però più costi che benefici e quindi risulterebbe da ultimo di danno a livello di benessere complessivo<sup>14</sup> (la richiesta di alcuni ambientalisti di ridurre a zero l'oppressione sull'ambiente, appare infatti non ottimale da un punto di vista economico).

Rispetto alla formulazione ecologica dell'obiettivo, da un punto di vista economico, una qualità ambientale ottimale consiste dunque nel fatto che determinati danni, causati dalle immissioni, vengano tollerati, dal momento che i costi del

<sup>12</sup> Cfr. NOWOTNY, *Wirtschaftspolitik und Umweltschutz*, Freiburg, 1974, p. 135.

<sup>13</sup> La curva dei costi limite presenta una inclinazione molto marcata. Da indagini empiriche condotte in America, è risultato che l'eliminazione dall'85% al 90% dell'inquinamento idrico richiederebbe in 10 anni 61 miliardi di dollari; una eliminazione dal 95% al 99% costerebbe ulteriori 58 miliardi di dollari, e l'eliminazione degli ultimi 1% al 2% richiederebbe ancora 200 miliardi di dollari. Cfr. BAUMOL/OATES, *Economics, Environmental Policy and the Quality of Life*, Englewood Cliffs, 1979, p. 212.

<sup>14</sup> NOWOTNY, *Wirtschaftspolitik und Umweltschutz*, cit., p. 136.

miglioramento della qualità ambientale verrebbero a superare i benefici addizionali.

Occorre peraltro tener presente che premessa per la applicabilità nella pratica di questa formulazione di «economia del benessere», risulta essere la conoscenza delle funzioni costi-benefici.

Mentre però dal lato dei costi si potrebbero facilmente determinare spese di investimento (per esempio la installazione di filtri) e costi aziendali per eliminare l'immissione di un inquinante, non poche difficoltà si presentano nell'individuare altre categorie di costo (così i costi amministrativi di misure di politica ambientale, i costi di informazione e di «transazione»....<sup>15</sup>).

Ugualmente, nella valutazione dei benefici relativi alle misure di tutela ambientale sorgono ostacoli non indifferenti, in particolare nella valutazione dei benefici riferiti a beni ambientali pubblici.

Si è detto che di fronte a queste difficoltà di valutazione, la politica ambientale dello Stato si vede costretta a stabilire standards adeguati a realizzare situazioni «convenienti» o «soddisfacenti» piuttosto che ottimali<sup>16</sup>. In base a valutazioni di massima dei costi e dei benefici si formano così valori limite di immissioni e da essi si derivano le quantità di emissione tollerabili massime per ogni regione in relazione ai singoli elementi inquinanti.

Accanto poi ai problemi relativi alla applicabilità empi-

<sup>15</sup> R. H. COASE, *The problem of social cost*, in *Journal of law and economics*, 1960, p. 1-5: «Per realizzare una transazione di mercato è necessario scoprire chi è colui con il quale si vuole trattare, informare la gente che si vuole trattare ed a quali condizioni, condurre le negoziazioni che portano alla transazione, stendere il contratto, compiere l'analisi necessaria per essere sicuri che i termini del contratto saranno osservati e così via...».

<sup>16</sup> CASIER, *Ökonomische Grundprobleme der Umweltpolitik*, Berlin, 1975, p. 36.

rica, la formulazione economica dell'obiettivo presenta ancora una serie di implicazioni logiche, che potrebbero limitarne la idoneità come formulazione a lungo termine: così la definizione di quali carichi ambientali vengano visti come rilevanti e quali no deriva dal grado di informazione dei soggetti sulle correlazioni degli effetti; il grado di valutazione dei benefici della migliorata qualità ambientale dipende in particolare dal grado delle preferenze intertemporali, cioè dalla preferenza per il consumo attuale rispetto a quello futuro; qualora poi i danni appaiano irreversibili, quanto conseguito non può più essere ridimensionato, anche in presenza di gravi pregiudizi sul benessere: vale a dire che la società medesima, e tutte le generazioni future, vengono a trovarsi, a causa di conseguenze irreversibili di attività precedenti, in una condizione subottimale; infine, dall'insufficiente interesse personale in presenza di problemi ambientali lontani nello spazio, da un lato, e dalla sottovalutazione del contributo del singolo, dall'altro, deriva una inadeguata considerazione generale dei benefici di una migliorata qualità ambientale<sup>17</sup>.

Alle prescrizioni, indubbiamente indispensabili in via preventiva, deve dunque seguire, inevitabilmente, un'attività di collaborazione proveniente dai diversi settori economici: l'autoresponsabilità svolge in proposito un ruolo essenziale<sup>18</sup>.

Un tale comportamento, oltre a condurre un'azione di tutela dell'ambiente, può risultare di vantaggio anche e so-

<sup>17</sup> Per uno svolgimento delle considerazioni sopra in breve esposte, si veda SPRÖSSER, *Was ist das Ziel der Umweltschutzpolitik?*, cit., p. 30 ss.

<sup>18</sup> Così nella Confederazione Elvetica l'industria cementifera ha elaborato, già da alcuni anni, e di propria iniziativa, un'autoregolamentazione per la eliminazione della polvere dei gas di scarico; ugualmente, in base ad accordi tra le autorità federali e l'industria dell'aerosol, il consumo di fluoro nelle bombolette spray ha potuto essere ridotto più del 50%.

prattutto per il settore economico : infatti una maggiore iniziativa privata in tal senso e una maggiore autoresponsabilità comportano un minor intervento dello «Stato» ed una riduzione delle norme impositive.

5. *Difficoltà di applicazione della Lpa e prospettive e proposte per una sua revisione: in particolare il problema delle Lenkungsabgaben.*

Posto che le misure di polizia previste dalla Lpa, come in precedenza illustrate, non sono apparse determinanti nell'influenzare il comportamento degli operatori economici quali potenziali inquinatori, possono trovare giustificazione quelle valutazioni critiche che hanno poi portato alla formulazione degli emendamenti legislativi del maggio 1990.

Dall'entrata in vigore della Lpa (gennaio 1985) non poche sono apparse infatti le difficoltà di applicazione, incontrate in particolare a livello di poteri locali, e determinate per lo più dalla mancata previsione di strumenti adeguati ad orientare il comportamento degli operatori economici.

Alcune brevi osservazioni preliminari possono mettere in luce gli aspetti negativi più marcatamente evidenti della Lpa:

— il principio, noto anche a livello comunitario, del «chi inquina paga» risulta in pratica quasi privo di significato qualora le diseconomie esterne non vengano imputate a colui che risulta esserne la causa;

— il principio di prevenzione, se trova riscontro nelle nuove disposizioni sulle sostanze pericolose e l'inquinamento dell'aria, non è invece applicato in altri settori, quali i rifiuti, l'inquinamento acustico e più ancora l'inquinamento idrico, nei quali permane la vecchia concezione dell'intervento successivo al verificarsi del danno;

— la valutazione globale degli effetti necessita di una

considerazione d'insieme tanto dei cicli delle sostanze che dei carichi totali sugli individui, come pure sui settori di territorio; ma la Confederazione Elvetica non mostra di aver sufficientemente valutato e sviluppato la ricerca e tantomeno di aver incentivato indagini relative allo stato dell'ambiente;

— il principio dell'informazione di conseguenza, non può trovare concreta applicazione (non si può render noto ciò che non si conosce); ed inoltre anche in riferimento a ciò che è conosciuto l'amministrazione pubblica si mostra estremamente legata ai vecchi schemi del segreto e della discrezionalità;

— infine il principio della collaborazione si scontra con la debolezza dei mezzi dello Stato, tenuto conto che la rinuncia a nuovi strumenti fiscali, ed alle conseguenti entrate economiche non favorisce di certo le innovazioni tecnologiche, settore fondamentale in questo campo.

In conseguenza di tali limiti, e per la rapida obsolescenza delle leggi in una materia così esposta agli effetti delle innovazioni tecniche e dello sviluppo della ricerca (anche ai fini della conoscenza delle sorgenti dei danni), in diversi settori rimangono aperti problemi di non indifferente rilievo:

1. Gli organismi pericolosi per l'ambiente: si tratta di un rischio ambientale recente, di cui si è acquisita consapevolezza solo dopo l'entrata in vigore della legge e non coperto dalle disposizioni della medesima. Si tratterebbe al riguardo di assimilare gli organismi viventi pericolosi, sorti dalla biotecnologia, alle sostanze chimiche tossiche, considerando la nuova nozione di «sostanze tossiche viventi»;

2. *Lenkungsabgaben*<sup>19</sup>: nonostante il voto negativo

<sup>19</sup> Nella letteratura francese si parla di «taxes», «contributions» o «redevances d'orientation» per indicare forme speciali di tributi che tendono ad influire sul comportamento dei singoli.

La dottrina tedesca utilizza invece, concordemente, il termine di

espresso a suo tempo dalla Camere, sembra non più differibile la necessità di completare le disposizioni della legge in riferimento alla imposizione tributaria, da gravare su composti organici volatili, su certune qualità di olii di riscaldamento con alta percentuale di zolfo, e sulle materie ausiliarie in agricoltura (fertilizzanti e prodotti fitosanitari);

3. La necessità di considerare l'ambiente come un sistema di flussi di risorse e di sostanze dotato di una certa capacità di carico, viene ad interessare il settore della ricerca, in particolare il settore della ricerca applicata, al fine di promuovere tecnologie appropriate. Le attività umane dovendo inserirsi in questo sistema, sono tenute a rigettare l'assunto che le riserve della natura e le sue capacità di assorbire i rifiuti siano prive di limiti; in proposito si impone dunque la creazione di meccanismi capaci di far coincidere costi privati e costi sociali (ecologici). Considerati i rifiuti (prodotti di scarto) come risultato di ogni processo produttivo (dipendente dalle conoscenze tecniche acquisite) si rende possibile delineare una loro classificazione secondo criteri diversi di valutazione:

«*Lenkungsabgaben*» od anche di «*Lenkungssteuer*» per indicare il medesimo concetto.

Per quanto concerne la dottrina italiana, essa parla, al riguardo, generalmente di «tassazione», di «strumenti di gestione ambientale di tipo pigouviano» dal nome dell'economista che per primo propose tale sistema di compensazione, ed ancora di «canoni». In effetti, la categoria che meglio pare ricomprendere tali caratteristiche è senza dubbio quella delle «accise», il cui ammontare viene commisurato alla quantità del prodotto qualunque sia il prezzo (così l'imposta di fabbricazione sugli olii minerali, sulla birra o sull'alcool). In generale, COSCIANI, *Scienza delle finanze*, Torino, 1991, p. 62-63.

Nel testo si è preferito far riferimento al termine univoco nella letteratura tedesca (*Lenkungsabgaben*), rinunciando a qualsiasi traduzione che potrebbe ingenerare confusione di concetti. In proposito si veda oltre cap. V § 4.

— rifiuti che non presentano alcun valore economico, intendendo come tale un ulteriore utilizzo in altro processo produttivo (es. acido cloridrico);

— rifiuti ecologicamente «innocui» (es. vapore acqueo);

— rifiuti con valore economico negativo, in quanto di danno all'ambiente.

In quest'ultimo caso si renderebbe necessario accollare all'operatore economico il costo della distruzione od imputare ad esso il tributo ecologico di compenso. Soluzione ottimale sarebbe imporre all'operatore un onere addizionale al fine di promuovere il riutilizzo del prodotto di scarto (es. se distruggere costa 800, riciclare 1000 ed il prezzo di vendita è 300 avremo  $1000 - 300 = 700$  costo da accollare all'inquinatore).

Nella gestione dei rifiuti infine, si rende sempre più necessario adottare misure restrittive nei confronti di quelle società che organizzano movimenti di rifiuti pericolosi in particolare dalla Svizzera verso l'estero, come pure favorire l'impiego di materie riciclate rispetto ad altre, ed inoltre evitare l'uso di beni che possono essere utilizzati una sola volta;

Considerata dunque la rapidità dell'evoluzione tecnico-scientifica e la necessità di integrare e completare alcuni settori già disciplinati dalla Lpa medesima, l'Assemblea federale ha provveduto ad elaborare, per ora solo a livello di disegno di legge, alcuni emendamenti alle disposizioni già esistenti.

Le disposizioni formulate *ex novo* concernono in primo luogo l'imposizione tributaria su taluni prodotti e sostanze pericolose per l'ambiente, al fine di promuovere presso i consumatori un comportamento responsabile e rispettoso delle risorse naturali (artt. 35 a-c, 39, 41 e 61 a); ed inoltre l'introduzione di prescrizioni relative all'uso di organismi pericolosi per l'ambiente, allo scopo di prevenire i rischi ecolo-

gici inerenti alla biotecnologia moderna (artt. 4, 7, 10, 29 a-c, 33-35, 41, 44, 46, 60, 61 e 65).

Le disposizioni complementari riguardano invece il settore dei rifiuti, in particolare l'eliminazione dei rifiuti speciali all'interno del Paese (artt. 32, 41, 60 e 61); come pure la promozione e lo sviluppo di nuove tecniche ambientali, al fine di portare l'economia verso processi di fabbricazione meno inquinanti (art. 49 comma 3).

Occorre ora esaminare più da vicino i singoli settori.

a) *Organismi pericolosi per l'ambiente.*

Risale al 18 settembre 1989<sup>20</sup> il Messaggio con cui il Consiglio federale esprimeva la necessità di sottoporre a disciplina non solo la genetica umana, ma anche tutti gli altri settori della genetica, proponendo al medesimo tempo l'introduzione di un art. 24 octies nella Costituzione federale, il cui 2° comma conferisse alla Federazione la facoltà di dettare una disciplina di carattere generale in materia. Scopo della nuova normativa sarebbe stato di prevenire gli abusi e di disciplinare la ricerca scientifica al fine di evitare rischi ambientali.

A fondamento di tale iniziativa si poneva la necessità di prevedere un analogo trattamento tanto per le sostanze quanto per gli organismi pericolosi; ciò per garantire all'industria elvetica della biotecnica un quadro di certezza e per favorire le esportazioni promuovendo una legislazione armonica rispetto a quella degli altri Paesi industrializzati, in particolare della Comunità Europea.

I lavori svoltisi in Commissione, misero tuttavia in evidenza come la Confederazione disponesse già, a livello costituzionale, di non poche competenze in materia, competenze, che pur non concernendo direttamente la biotecnologia, at-

<sup>20</sup> Foglio federale 1989, III, 945.

tribuivano però la facoltà di dettare norme legislative al fine di proteggere l'uomo dagli effetti nocivi dovuti agli organismi<sup>21</sup>.

Scartata quindi la proposta di una nuova disposizione costituzionale e di una legge in materia formulata *ex novo*, il Consiglio federale si è orientato nel senso di emendare le disposizioni della Lpa per adeguarla alla normativa in fase di elaborazione della Comunità Europea.

L'insieme degli emendamenti proposti si fonda sul medesimo principio che concerne le sostanze pericolose per l'ambiente (artt. 26-29 Lpa): si tratta cioè di evitare che il commercio e l'utilizzo di tali organismi mettano in pericolo l'uomo ed il suo ambiente naturale.

Il progetto consta di tre nuovi articoli (artt. 29 a, 29 b, e 29 c), che formano un capitolo complementare della Lpa<sup>22</sup>: gli artt. 29a e 29b concernono la fabbricazione e l'importazione, la messa in commercio e l'impiego degli organismi pericolosi per l'ambiente (al pari degli artt. 26-28, relativi alle sostanze pericolose, le nuove disposizioni si fondano sul

<sup>21</sup> Così gli artt. 24 1° comma (polizia delle foreste); 24 bis 2° comma (protezione delle acque); 24 quinquies (energia nucleare e protezione dai pericoli delle radiazioni ionizzanti); 24 sexies 4° comma (protezione della fauna e della flora); 24 septies (protezione dell'ambiente); 25 bis (protezione degli animali); 27 (sviluppo delle università); 27 sexies (sviluppo della ricerca scientifica); 31 bis 2° comma (esercizio del commercio e dell'industria); 34 2° comma (compagnie di assicurazione private); 34 bis (assicurazione contro gli infortuni del lavoro e le malattie); 34 ter 1° comma lett. a (protezione dei lavoratori); 34 quinquies 1° comma (protezione della famiglia); 64 (diritto privato); 64 bis (diritto penale); 69 (lotta contro le malattie trasmissibili, largamente diffuse o particolarmente pericolose per l'uomo); 69 bis 1° e 3° comma (commercio delle derrate alimentari ed altri oggetti di uso e consumo potenzialmente pericolosi per la vita e la salute). Sul punto v. DEPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'INTERIEUR, *Modification de la loi sur la protection de l'environnement (Lpe)*, *Commentaire*, Berna, 1990, p. 24 ss.

<sup>22</sup> Cfr. l'Allegato II.

principio della responsabilità personale). Le competenze del Consiglio federale vengono previste all'art. 29 c che, come per le sostanze pericolose, affida in massima parte l'esecuzione delle disposizioni medesime alla Federazione.

Il maggior carico finanziario scaturente dalla nuova disciplina verrà addossato al livello statale centrale<sup>23</sup>; non indifferente potrà risultare la possibilità di una cooperazione intercantonale; come già visto, al Consiglio federale spetterà di completare le nuove disposizioni di legge attraverso ordinanza: in proposito, le competenze indicate risultano costituzionalmente definite, ed il loro scopo, il contenuto e la loro portata chiaramente precisati.

Il progetto di legge relativo al settore alla biotecnologia si fonda dunque interamente sull'art. 24 septies Cost. il quale attribuisce alla Confederazione la competenza in materia di protezione dell'uomo e del suo ambiente naturale contro gli agenti dannosi o molesti<sup>24</sup>.

#### b) Rifiuti.

Le lacune più evidenti si manifestano in due settori: il contenimento della produzione eccessiva di rifiuti e la disciplina dello smaltimento e del riciclaggio.

In riferimento a quest'ultimo settore, l'introduzione di nuove disposizioni più restrittive e dettagliate sembra poter incidere anche sul livello di produzione dei rifiuti stessi, au-

<sup>23</sup> È possibile prevedere delle ripercussioni anche sull'effettivo del personale dei servizi federali quali l'Ufficio dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio, l'Ufficio della sanità pubblica, l'Ufficio dell'agricoltura, le Stazioni di ricerca, l'Ufficio veterinario e l'Amministrazione delle dogane.

<sup>24</sup> Si parla di «agenti nocivi» qualora da essi derivi un danno alla salute fisica o psichica dell'individuo ed al suo ambiente naturale; di «agenti molesti» quando, senza verificarsi un serio pregiudizio per le persone, queste ne risultino comunque turbate nella loro esistenza.

mentato nell'ultimo periodo proporzionalmente allo sviluppo economico.

Le difficoltà maggiori emergono nel campo dei rifiuti speciali, che in base alle norme della Lpa ora in vigore, risultano oltre che definiti e catalogati nella relativa ordinanza, sottoposti ad un controllo particolare<sup>25</sup>. Attualmente in effetti, una rilevante quantità di essi viene esportata verso altri Paesi europei, fatto questo che incontra una crescente disapprovazione nell'opinione pubblica, considerato anche che il trattamento effettuato all'estero non corrisponde il più delle volte ad adeguati criteri ecologici<sup>26</sup>.

La causa della mancanza di installazioni per il trattamento dei rifiuti speciali sembra da imputare in particolare al fatto che per lungo tempo si è reso possibile ammassarli a basso costo presso discariche comuni senza tener conto della loro composizione, oltre al fatto che ancora manca la base legale per imporre che simili rifiuti, normativamente ben definiti, vengano indirizzati verso installazioni adeguate.

All'epoca dei lavori preparatori della Lpa problemi simili non si erano presentati in maniera così sentita e pressante come nel periodo attuale; d'altra parte il loro trattamento comportava meno esigenze e di conseguenza un costo minore (si pensi ad esempio alla semplice eliminazione attraverso discariche «per rifiuti speciali» o all'incenerimento in installazioni non provviste di attrezzature per la protezione dell'aria).

Infine non sono state previste disposizioni sul controllo del commercio di rifiuti speciali provenienti dall'estero attraverso società la cui sede risulta localizzata in Svizzera, così come non viene considerata l'esportazione con destinazione nei Paesi del Terzo Mondo.

<sup>25</sup> Ordinanza sulla circolazione dei rifiuti speciali (OTRS) del 12 novembre 1986, in vigore dal 1° aprile 1987.

<sup>26</sup> Si veda ad esempio l'incenerimento dei rifiuti in alto mare.

Come si è più volte sottolineato, l'obiettivo della politica elvetica in materia di rifiuti mira a ridurre il più possibile l'impatto sull'ambiente, fornendo nello stesso tempo alla Confederazione l'autonomia necessaria per ciò che concerne la eliminazione al fine di diminuirne la dipendenza dall'estero.

Le disposizioni della Lpa attualmente in vigore<sup>27</sup> consentono alle autorità federali e cantonali di determinare le aree destinate alle installazioni per il trattamento dei rifiuti, ma non determinano le condizioni necessarie per permettere alle medesime di provvedere alle infrastrutture indispensabili.

Secondo l'art. 30 i detentori di rifiuti sono oggi tenuti a riciclarli, trattarli o stocarli senza provocare danni all'ambiente. Il principio, incontestabile dal punto di vista formale, pone però non indifferenti problemi nell'esecuzione, in presenza di un quadro legislativo non ben definito. In via generale, il detentore di rifiuti non è oggi in grado, sia tecnicamente che finanziariamente, di far fronte alla costruzione ed alla gestione delle installazioni necessarie, vedendosi pertanto costretto ad affidare i rifiuti medesimi a terzi, in vista di un loro trattamento appropriato<sup>28</sup>. Le somme richieste per tali misure non verrebbero ad assumere un peso considerevole per l'economia nazionale, ma superano non di poco le possibilità finanziarie degli operatori economici ed in particolare delle piccole imprese.

A questo riguardo il nuovo progetto di legge (art. 32 1°

<sup>27</sup> Cfr. *supra* cap. III §2.

<sup>28</sup> È stato calcolato in 100 milioni di franchi il costo di uno stabilimento per l'incenerimento dei rifiuti speciali con capacità annuale di 100 t, mentre il trattamento delle pile verrebbe a comportare un esborso tra i 10 ed i 30 milioni di franchi: DEPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'INTERIEUR, *Modification de la loi sur la protection de l'environnement (Lpe), Commentaire*, cit., p. 42.

comma 2° frase, 2° comma bis, 4° comma lett. b, c bis, i, k, l, e 5° comma) prevede l'istituzione di una «tassa di eliminazione anticipata» da prelevarsi al momento della vendita o dell'importazione di determinati prodotti, quali pile, contenitori per bibite, tubi fluorescenti ed olii per motori, il cui introito verrà versato alla Federazione e destinato alle imprese incaricate della loro eliminazione.

Al Consiglio federale è dato di intervenire qualora le imprese ed i Cantoni non risultino in grado di far fronte all'organizzazione ed ai finanziamenti relativi al funzionamento delle installazioni.

Le nuove disposizioni non sembrano comportare ulteriori oneri finanziari per la Federazione. Anzi, il controllo sul commercio dei rifiuti speciali di provenienza dall'estero può conferire alla Federazione stessa l'introito di tasse supplementari (mentre la sola esistenza di disposizioni legali in tal senso potrà dissuadere dall'intraprendere o continuare simili attività). Ugualmente non sembrano delinearci costi supplementari a carico né dei Cantoni né delle amministrazioni locali: il progetto di modifica non attribuisce infatti ai primi nuovi compiti; semmai determina le condizioni necessarie affinché Cantoni e Comuni possano meglio adempiere le loro funzioni tradizionali.

È da notare come tali prescrizioni corrispondano in larga misura alle recenti direttive della Comunità Europea in materia di rifiuti: il principale obiettivo dell'emendamento legislativo, vale a dire una gestione dei rifiuti indipendente ed efficace all'interno del Paese, corrisponde infatti, anche per ciò che concerne i mezzi da adottare, alla politica della Comunità Europea.

Anche in questo caso il progetto si appoggia essenzialmente sull'art. 24 septies della Costituzione federale.

Tale base costituzionale non appare però pienamente sufficiente a legittimare la disposizione complementare dell'art. 32 1° comma dell'emendamento (disciplina della atti-

vità di quelle imprese o società che organizzano dalla Svizzera il trasporto dei rifiuti pericolosi). La prescrizione si fonda infatti piuttosto sulla Convenzione internazionale relativa al controllo sul trasporto transfrontaliero dei rifiuti speciali e sulla loro eliminazione, adottata a Basilea nel marzo 1989, la cui base giuridica si può rivenire nell'art. 8 della Costituzione federale<sup>29</sup>.

In ultima analisi gli emendamenti proposti mirano essenzialmente a facilitare l'applicazione delle prescrizioni già esistenti; al riguardo si può ancora rilevare come la proposizione del nuovo art. 32 2° comma bis, il quale introduce una «clausola di bisogno» per il rilascio delle autorizzazioni ai sensi dell'art. 32 2° comma<sup>30</sup>, non rappresenti un limite alla libertà di impresa: il fatto che tale clausola non proceda da un criterio economico e che la giustificazione sia piuttosto di natura puramente ecologica, esclude in linea generale che essa possa risultare quale limite alla libertà di commercio e di industria. Uguali considerazioni possono svolgersi anche per l'art. 32 4° comma lettera K, per il quale al Consiglio federale è dato di obbligare i detentori di rifiuti pericolosi a consegnarli ad un impianto di eliminazione adeguata, qualora tale misura si renda necessaria per la gestione razionale di installazioni esistenti o previste da una determinata impresa.

Infine il progetto contiene non poche norme relative al potere di disporre in via di ordinanza. Al Consiglio federale, nella sua qualità di organo esecutivo, viene attribuita la fa-

<sup>29</sup> Art. 8 «La Confederazione soltanto ha il diritto ...di stipulare con gli Stati esteri alleanze o trattati, particolarmente di dazio e di commercio».

<sup>30</sup> «Il Consiglio federale può ordinare ai Cantoni di non rilasciare più alcuna autorizzazione ai sensi del 2° comma lett. b), qualora le imprese già titolari di una tale autorizzazione:

- a. possano coprire i bisogni del Paese, e
- b. debbano trattare i rifiuti prodotti in Svizzera al fine di assicurare il rendimento delle proprie installazioni».

coltà di dettare disposizioni di dettaglio, nei limiti fissati dalla legge medesima: disposizioni che dovranno poter essere adattate rapidamente ai nuovi livelli eventualmente raggiunti dal progresso tecnico. Si tratta, come si vede, di competenze non illimitate, ma il cui scopo, contenuto e portata risultano chiaramente definiti già a livello legislativo.

### c) *Lenkungsabgaben.*

Come si è visto in precedenza, la Lpa ignora il principio della imposizione tributaria in materia ambientale.

Rispetto ad un sistema incentrato sulla predisposizione di obblighi e di divieti — che ha caratterizzato la originaria impostazione della Lpa — un sistema in cui trova significativo spazio la strumentazione fiscale si distingue, come già ricordato, per l'importanza ingente che riveste rispetto a talune attività economiche, sotto il profilo del minor costo per l'impresa e per la particolare funzione sociale svolta.

Tali tributi, portando ad un aumento del prezzo della sostanza inquinante, mettono al servizio della protezione dell'ambiente meccanismi regolatori dell'economia di mercato: per ora in linea solo teorica, colui che è costretto a pagare per l'inquinamento che causa, avrà interesse a ridurlo ed a tener conto anche di questo elemento di costo nei propri calcoli economici. Pertanto, viene lasciato agli operatori economici interessati un margine di manovra ben più ampio di quanto non risulti dalla predisposizione di strumenti autoritativi; questi ultimi, infatti, saranno indotti a ridurre l'inquinamento fino al punto in cui risulterà ancora massima la convenienza a produrre tenendo conto del tributo.

Ed è proprio questa funzione di indirizzo che può fare delle *Lenkungsabgaben* uno strumento consono alla politica ambientale: colui che si ritrova obbligato a pagare per l'inquinamento che causa, si vedrà costretto a ricercare soluzioni alternative al pagamento dell'imposta. Si tratta, come si

vede, di un vantaggio non indifferente per la politica ambientale, vantaggio che sembra rivolgersi, al di là dello scopo specifico, in direzione dello stesso sviluppo di processi di fabbricazione e di prodotti nuovi, conformi proprio alle esigenze ambientali<sup>31</sup>.

Invero, *Lenkungsabgaben* e disposizioni imperative (obblighi e divieti) presumibilmente non sembrano escludersi a vicenda; d'altra parte però l'introduzione di questi nuovi strumenti di politica economica non potrà avvenire in modo generalizzato: la Lpa risulta infatti integrata da un certo numero di ordinanze che già di per sé regolano compiutamente non pochi aspetti della protezione dell'ambiente. Di conseguenza il campo di applicazione di dette imposte appare inevitabilmente circoscritto.

Più in particolare, in relazione all'emendamento proposto, le *Lenkungsabgaben* vengono inserite in tre settori, in base a criteri di scelta determinati dalla efficacia ecologica, dal rendimento economico, e dal costo di applicazione. Esse vengono previste in particolare in relazione alla disciplina di:

1. idrocarburi organici volatili (COV) (art. 35 b)<sup>32</sup>;
2. olii di riscaldamento «extra leggeri» e carburanti diesel la cui percentuale di zolfo supera lo 0,1% (art. 35 c);
3. fertilizzanti commerciali e prodotti per il trattamento delle piante (art. 35 d).

Si rende opportuna, a questo punto, una breve analisi più approfondita dei tre settori sopra menzionati.

#### 1. Idrocarburi organici volatili (COV).

A tal proposito le *Lenkungsabgaben* concernono so-

<sup>31</sup> Si vedano i rilievi dell'OCDE (Organisation de coopération et de développement économique), *Instruments économiques pour la protection de l'environnement*, OCDE, 1989.

<sup>32</sup> L'espressione «composto organici volatili» (COV) designa, con maggior precisione, un gruppo di sostanze indicate come «idrocarburi organici volatili».

stanze utilizzate in massima parte come solventi, oltre a gas e ad agenti refrigeranti, provenienti soprattutto dall'industria, dall'artigianato e dal commercio<sup>33</sup>.

Il prelievo fiscale sulla produzione e l'importazione di dette sostanze appare giustificato principalmente in base alla considerazione che sono imputabili all'industria ed al commercio due terzi delle emissioni di idrocarburi, mentre non poche appaiono le possibilità per l'industria, il commercio e l'artigianato di ridurre i valori delle loro emissioni anche al di sotto dei limiti indicati nell'ordinanza sulla protezione dell'aria<sup>34</sup>, e numerosi risultano ancora i mezzi per diminuire le sorgenti di emissione. Il raggiungimento di un effetto analogo sembra possibile, in alternativa, solo attraverso numerose e minuziose disposizioni di legge.

La *Lenkungsabgabe* viene dunque a colpire tutti i composti organici volatili importati e quelli prodotti all'interno del Paese. Tale soluzione sembra imporsi dal momento che la quantità di sostanze pericolose utilizzate nell'industria risulta essere in stretta correlazione con le emissioni potenziali: pertanto, imponendo i tributi, potrà diminuire la quantità delle sostanze inquinanti, e, di conseguenza il consumo delle medesime. Inoltre l'esecuzione delle disposizioni di legge potrà dimostrarsi poco costosa, anche in presenza di taluni casi di esonero o di rimborso, mentre la soluzione alternativa di basare il tributo sulle emissioni porrebbe non pochi problemi nella misurazione e nel controllo.

<sup>33</sup> Gli idrocarburi o gli ossidi di azoto agiscono in particolare sull'ozono, una sostanza proveniente dalle radiazioni fotochimiche dovute all'influenza del sole, i cui valori risultano sovente superati durante il periodo estivo e talora in proporzione considerevole: OFFICE FÉDÉRAL DEL L'ENVIRONNEMENT, *Pollution de l'air 1988*, in *Cahier de l'environnement n. 105*, Berna, 1989.

<sup>34</sup> Ordinanza sull'inquinamento atmosferico (OIAT) del 16 dicembre 1985, in vigore dal 1° marzo 1986.

È da rilevare infatti, come le sostanze considerate non sempre vengano a riversarsi nell'ambiente: qualora siano utilizzate come elementi di sintesi in un processo di fabbricazione, o se vengano recuperati, dopo l'uso non si avrà alcuna emissione inquinante; in tal caso le imposte verranno rimborsate. Ugualmente altri rimborsi ed esoneri sono previsti in caso di esportazione.

Per ciò che concerne l'aliquota, questa può variare in funzione del pericolo presentato, mentre il livello dell'imposta dipende principalmente dall'effetto ricercato.

Infine, al fine di permettere all'economia di adattarsi alle nuove disposizioni, si è reso possibile introdurre le *Lenkungsabgaben* in tempi differenti: dopo una fase iniziale di due o tre anni a tassi relativamente bassi, successivamente l'aliquota potrà venir elevata<sup>35</sup>.

2. Olii di riscaldamento «extra leggeri» (EL) e carburanti diesel la cui percentuale di zolfo supera lo 0,1%.

La misura adottata, nel caso di specie, ha per scopo di ridurre l'inquinamento atmosferico diminuendo la percentuale di zolfo degli agenti energetici indicati, i quali non saranno sottoposti all'imposta se non a partire dal valore limite indicato<sup>36</sup>.

Anche in questo caso non poche appaiono le ragioni di fondo che giustificano l'introduzione dell'imposta: innanzi tutto questa misura appare conforme ad uno dei principi chiave della Lpa, vale a dire a quello della prevenzione; inoltre risulta possibile ridurre la percentuale di zolfo degli olii EL e del carburante diesel allo 0,1% senza problemi tecnici

<sup>35</sup> Si può pensare ad un aumento di due o tre franchi per ogni Kg di COV: DEPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'INTERIEUR, *Modification de la loi sur la protection de l'environnement (Lpe)*, cit., p. 65.

<sup>36</sup> In pratica si tratta di promuovere la qualità del prodotto verso una percentuale dello 0,1% di zolfo, mentre la prescrizione attuale del limite massimo (0,2%) rimarrà immutata.

di sorta e con costi relativamente contenuti, condizioni che, d'altra parte, non appare possibile realizzare alla medesima maniera nei confronti di altri agenti energetici contenenti zolfo. È da notare infine, che per ragioni di sicurezza in materia di approvvigionamento, l'ordinanza sull'inquinamento atmosferico aveva rinunciato a ridurre a tale percentuale (0,1%) la quantità di zolfo permessa, mentre una *Lenkungsabgabe* non sembra compromettere in nulla tale sicurezza, dal momento che resta immutato il limite massimo dello 0,2%.

In questo modo si rende possibile commisurare la base imponibile non in riferimento alle emissioni, ma più semplicemente sulla percentuale di zolfo delle sostanze sopra indicate: una riduzione di tale percentuale ridurrebbe contemporaneamente le emissioni di anidride solforosa.

Esenti dall'imposta appaiono solo i prodotti in transito ed il carburante diesel destinato ad un consumo immediato.

L'aliquota dell'imposta viene calcolata in funzione dello scopo perseguito e delle spese supplementari determinate in media per la nuova produzione.

3. Fertilizzanti commerciali e prodotti per il trattamento delle piante<sup>37</sup>.

Anche l'imposizione di tale tributo trova fondamento in più di una esigenza: così il probabile rincaro del prodotto potrà indurre il consumatore a contenere il consumo ed a rispettare le prescrizioni in vigore evitando le dosi eccessive, mentre lo strumento regolamentare limiterebbe «dall'esterno» la libertà dei consumatori determinando non pochi costi per il controllo; ed inoltre un'imposta sui fertilizzanti

<sup>37</sup> In particolare l'espressione «prodotti per il trattamento delle piante» comprende, oltre ai prodotti fitosanitari, gli erbicidi (di cui è stato stimato un consumo di 100 t l'anno) ed i regolatori della crescita. Si tratta di sostanze utilizzate non solo in agricoltura, bensì anche per il trattamento delle piante ornamentali, nei vivai, nei giardini, nei parchi, sulle autostrade e strade ferrate.

commerciali porterebbe a rivalutare i concimi naturali ed a favorire un ridotto utilizzo dei primi.

Come si è detto, uno degli obiettivi principali della politica agricola elvetica è rivolto verso una produzione meno intensiva, rispettosa della natura e dell'ambiente. In proposito il Consiglio federale persegue linee di intervento diversificate ed articolate, che vanno dalla ricerca e dalla formazione ed informazione degli agricoltori, all'introduzione di imposte di indirizzo economico nei settori non compiutamente disciplinati da prescrizioni di legge, relative ad obblighi e divieti su metodi di produzione e sull'utilizzo delle materie c.d. ausiliarie.

Soggetti all'imposta saranno i prodotti fabbricati all'interno del Paese e quelli di importazione. Inoltre, affinché l'imposta possa produrre un effetto sensibile, dovrà risultare di entità tale da causare un aumento dei prezzi dal 30 al 50%<sup>38</sup>. Il gettito verrà destinato ad incentivare una produzione compatibile con le esigenze dell'ambiente: in particolare la Confederazione si propone di finanziare misure tendenti a migliorare la qualità dei prodotti medesimi (art. 35 d 5° comma).

Il progetto relativo alla introduzione delle *Lenkungsabgaben* nei tre settori suindicati, poggia, anche in questo

<sup>38</sup> È risultato che il gettito totale ammonterebbe intorno ai 465-565 milioni di franchi (300-400 milioni provenienti dalle imposte sui composti organici volatili, 45 milioni dagli olii di riscaldamento «extra leggeri» e carburanti diesel, 120 milioni dai fertilizzanti commerciali e dai prodotti sul trattamento delle piante); il gettito relativo agli olii di riscaldamento «extra leggeri» confluirebbe nella Cassa federale; nel caso dei composti organici volatili, una parte di esso sarebbe destinata allo sviluppo, in questo settore, delle tecnologie ambientali; le somme prelevate sui fertilizzanti commerciali e sui prodotti per il trattamento delle piante rimarrebbero all'agricoltura, sotto forma di aiuti finanziari, al fine di indirizzarla verso una produzione rispettosa dell'ambiente e basata sulla qualità del prodotto piuttosto che sulla quantità.

caso, sull'art. 24 septies della Costituzione federale; l'imposizione tributaria completerebbe dunque gli obblighi ed i divieti in vigore, ed utilizzata in modo adeguato, grazie al suo carattere flessibile e non coercitivo, potrebbe portare con maggiore facilità all'obiettivo prefissato.

A livello europeo l'introduzione delle *Lenkungsabgaben* si conforma all'Accordo generale sulle tariffe ed il commercio (GATT), come anche all'Accordo sul libero scambio tra Svizzera e la Comunità europea (che proprio di recente sembra aver concretamente valutato la possibilità e la eventualità di ricorrere ai tributi ambientali)<sup>39</sup>.

Per il diritto interno, a parere del Consiglio federale, in armonia con la più recente giurisprudenza amministrativa<sup>40</sup>, non appare contestabile, in base alla ripartizione delle competenze in materia di imposizione fiscale operata dalla Costituzione federale<sup>41</sup>, la competenza della Federazione al prelievo dei tributi indicati.

La dottrina prevalente considera anzi la competenza legislativa in materia di tutela ambientale, quale base sufficiente a legittimare l'introduzione nella Lpa delle *Lenkungsabgaben*: la loro *ratio* consisterebbe infatti nell'indirizzare il comportamento dei soggetti economici piuttosto che nella ricerca di nuovi introiti per il fisco; questi ultimi, conseguenziali, non verrebbero ad incidere minimamente sulle competenze costituzionali in materia finanziaria<sup>42</sup>.

<sup>39</sup> Le misure previste negli accordi mirano essenzialmente al rispetto del principio di uguale trattamento dei fornitori stranieri nei confronti di coloro che operano all'interno del Paese: DEPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'INTÉRIEUR, *Modification de la loi sur la protection de l'environnement (Lpe)*, cit., p. 100.

<sup>40</sup> Si veda emblematicamente sent. Tribunale amministrativo, Cantone di Ginevra, I Camera, 5.9.1988, n. 17584. U.

<sup>41</sup> Si veda in proposito AUBERT, *Traité de droit constitutionnel suisse*, Neuchâtel, 1967-82, vol. I, p. 283 ss.

<sup>42</sup> Si esprimono chiaramente in questo senso: VALLENDER, *Lenkun-*

Con riferimento al livello sublegislativo ed in virtù del principio di legalità che regge l'attività amministrativa, per il Tribunale federale, in materia di diritto tributario, spetta alla legge definire il soggetto, l'oggetto e la base imponibile<sup>43</sup>, i casi di deroga, esonero o riduzione dell'aliquota<sup>44</sup>. Tuttavia, considerato che l'applicazione delle imposte ambientali può raggiungere risultati concreti solo qualora si renda possibile adattare rapidamente all'evolversi della situazione, e quindi disciplinarle attraverso ordinanza, la questione si pone nei termini di valutare fino a che punto la legge possa demandare all'autorità amministrativa di provvedere in materia di tributi ambientali, o meglio, fino a che punto la legge stessa possa venir integrata o precisata a livello di ordinanza<sup>45</sup>.

*gsabgaben als Instrument des Umweltschutzrechts*, in *Umweltrecht in der Praxis*, 1988, p. 67 ss.; AUER, *Sonderabgaben*, Bern, 1980, p. 177-178; SCHÜRMAN, *Wirtschaftsverwaltungsrecht*, 2ª ediz., Bern, 1983, p. 36. Con alcune restrizioni invece: DIRIWÄCHTER, *Die Zuständigkeit zur Erhebung und Regelung von Lenkungsabgaben*, Bern, 1981, p. 145 ss.; HÖHN, *Zum Problem der Verfassungsmässigkeit von Lenkungsabgaben des Bundes*, in *Wandlungen in Wirtschaft und Gesellschaft*, Festschrift für W. A. Jöhr, Tübingen, 1980, p. 82; FLEINER, *Rechtsgutachten über die Verfassungsmässigkeit des Vorentwurfs zu einem Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 18.12.1973*, in *WuR* 27/1975, p. 306. Appare infine di diverso avviso: WIDMER, *Das Legalitätsprinzip im Abgaberecht*, Zürich 1988, p. 119 e 173.

<sup>43</sup> Raccolta ufficiale delle decisioni del Tribunale federale 112 Ia 43 E. 2a m.w.N.

<sup>44</sup> Raccolta ufficiale delle decisioni del Tribunale federale 97 I, 347 ss.; 103 Ia 243.

<sup>45</sup> Cfr. Raccolta ufficiale delle decisioni del Tribunale federale 101 Ib 74. In proposito le *ordonnances fondées sur la loi* emanate dal Consiglio federale possono presentare carattere di *règles secondaires* ma anche di *règles primaires*: nel primo caso l'ordinanza può essere qualificata di esecuzione e di sostituzione; nel secondo si tratta più propriamente di disposizioni di sostituzione. Sull'istituto della delega e sul rapporto *Gesetz - Verordnung* si veda AUBERT, *Traité de droit constitutionnel suisse*, cit., vol. II, p. 547 ss.; FLEINER, *Die Delegation als Problem des Verfassungs-*

Si rende opportuno infine, ricordare che il progetto di legge comprende più disposizioni relative alla successiva esecuzione del medesimo. Nella sua qualità di istanza esecutiva, al Consiglio federale è dunque esplicitamente attribuito il potere, entro i limiti fissati dalla legge, di completarne con ordinanza le nuove disposizioni.

d) *Sviluppo delle tecniche ambientali.*

Attualmente, la Confederazione non sembra disporre di alcuna legislazione di quadro generale per intervenire già a livello legislativo nei confronti delle tecnologie ambientali capaci di ridurre gli agenti inquinanti. Nella versione odierna, la Lpa (art. 49 2° comma) consente solo di «far eseguire o sostenere lavori di ricerca»; non compare invece una norma precettiva in grado di favorire l'applicazione delle nuove conoscenze scientifiche.

Una legislazione di favore in tal senso sussiste per contro nella Repubblica Federale Tedesca, in Francia, in Danimarca, nei Paesi Bassi ed in Finlandia<sup>46</sup>. Ugualmente, la Comunità Europea incoraggia lo sviluppo di nuove tecnologie ambientali e sostiene le installazioni di dimostrazione. Nella Repubblica Federale Tedesca, dove il Governo centrale destina da 60 a 70 milioni di DM per anno alla promozione di nuove tecnologie ecologiche, i risultati appaiono incoraggianti: l'utilizzazione industriale dei risultati della ricerca tecnologica ammonta in questo Paese al 75% dei fondi attribuiti a titolo promozionale.

Il nuovo progetto di legge (art. 49 3° comma) mira

*und Verwaltungsrechts*, Fribourg, 1972.

<sup>46</sup> Da un'indagine condotta dall'OCDE (Organisation de coopération et de développement économique), *La promotion et la diffusion des technologies propres dans l'industrie*, Monographie sur l'environnement n. 9, OCDE, 1987.

dunque a raggiungere simili risultati anche nella Confederazione elvetica.

La nuova disposizione legislativa rappresenta un ampliamento delle competenze federali nella promozione della ricerca: l'espressione «incoraggiare» deve intendersi come riferentesi alla traduzione in pratica delle acquisizioni scientifiche. La nozione comporta pertanto tutti i lavori di sviluppo legati alla ricerca, comprese le installazioni di dimostrazione.

Tuttavia, accordare crediti non appare ancora sufficiente per raggiungere gli scopi prefissati. Un'efficace promozione in questo senso necessita di una stretta cooperazione tra amministrazione, centri scientifici, produttori ed utilizzatori delle tecnologie ambientali, come pure di un'ampia politica di informazione.

L'attività promozionale della Confederazione in questo campo potrà concretarsi essenzialmente sotto l'aspetto di aiuti finanziari. Si calcola che l'ammontare del contributo non dovrà superare la metà delle somme impegnate dagli aventi diritto; a tale ammontare si può derogare in casi di particolare importanza e qualora si renda necessario, è possibile chiedere al Cantone interessato di fornire un contributo appropriato.

Non viene prevista alcuna restrizione di principio per gli aventi diritto: si può trattare di imprese, di privati, di istituti o di stabilimenti federali che sviluppino e sperimentano nuove tecniche di tutela ambientale<sup>47</sup>.

<sup>47</sup> Si calcola che la somma globale da investire nell'immediato futuro ammonti a 10-15 milioni di franchi; DEPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'INTÉRIEUR, *Modification de la loi sur la protection de l'environnement (Lpe)*, cit., p. 110.

6. (Cont.) *Il concetto di Lenkungsabgaben: possibilità e condizioni di applicazione.*

Come si è prima detto, nella legge sulla tutela dell'ambiente del 1985, non vengono previsti tributi ambientali (*Lenkungsabgaben*); la rinuncia a questo particolare strumento di carattere fiscale può dirsi determinata da due esigenze fondamentali:

— da una parte si doveva evitare, per quanto possibile, un esito referendario sfavorevole alla legge;

— dall'altro mancavano proposte concrete per l'applicazione delle imposte stesse<sup>48</sup>.

In proposito si rendono necessarie alcune osservazioni di carattere generale.

L'espressione «tributi ambientali» è un concetto estremamente ampio: esse possono venire differenziate in imposte ambientali in senso stretto, cui appartiene di certo la *Lenkungsabgabe*, ed in tributi ambientali in senso lato, tra le quali si annoverano, ad esempio, tasse e contributi:

— attraverso le *Lenkungsabgaben* si tende ad indirizzare l'attività economica non solo attraverso la riscossione dell'imposta, ma già con la determinazione della sua entità e con la scelta del principio di proporzionalità;

— con i tributi ambientali in senso lato si svolge, invece, innanzi tutto, una funzione di copertura finanziaria delle spese pubbliche.

Per ciò che concerne la possibilità di applicazione delle *Lenkungsabgaben* occorre ancora considerare come con l'emissione delle ordinanze di esecuzione della Lpa sia stato notevolmente ridotto il loro ambito di applicabilità. Diversi settori sono infatti già coperti da prescrizioni, ordini e di-

<sup>48</sup> DUERST, *Grenzen und Möglichkeiten der Lenkungsabgabe in der Umweltpolitik*, Atti del Convegno dell'Associazione per l'incremento dell'economia 6.2.1987, Zurigo 1987, p. 1.

vieti. Pertanto, dove ci si può attendere, attraverso le disposizioni già emanate, una soluzione soddisfacente del problema ambientale, non vi è alcun motivo per applicare ancora, in aggiunta, le *Lenkungsabgaben*.

Allo stato attuale della politica ambientale elvetica, non si può poi neppure pensare alla sostituzione delle disposizioni appena emanate con nuovi tributi di indirizzo economico. Ciò causerebbe notevole insicurezza nei Cantoni, responsabili dell'esecuzione, oltre che nei settori direttamente interessati dalle prescrizioni legislative. Ciò nonostante non sembrano mancare ulteriori possibilità di applicazione, laddove ad esempio non siano ancora state emanate compiute disposizioni, e laddove il problema ambientale non abbia ottenuto una soluzione soddisfacente con le misure finora adottate (così i settori degli scarichi organici, della materie ausiliarie in agricoltura, delle lattine di bevande, dello smaltimento dei rifiuti, dell'energia, ed infine del parco veicoli obsoleti).

Appare impensabile, alla luce delle molteplici disposizioni già vigenti, una loro applicazione generalizzata; al contrario possono svolgere, nell'ambito della politica ambientale elvetica, un ruolo di integrazione delle misure già esistenti.

a) *Natura giuridica.*

Occorre premettere che ai tributi, generalmente intesi, per lungo tempo è stato attribuito come unico scopo il prelievo dei mezzi finanziari necessari allo Stato per effettuare le spese inerenti al soddisfacimento dei compiti ad esso assegnati.

A partire dal secolo scorso, ma più marcatamente dagli ultimi decenni, le imposizioni fiscali hanno assunto — oltre al ruolo di strumenti regolatori e stabilizzatori del ciclo economico — anche il carattere di strumenti, spesso esclusivi, per il perseguimento di determinate politiche, come il ridurre par-

ticolari consumi, orientare la localizzazione di talune attività, aumentare l'offerta di certune categorie di beni, e così via.

Com'è noto, le entrate pubbliche si distinguono in imposte e tasse. Queste ultime sono versate in quanto il privato ottiene dallo Stato la prestazione di un servizio immediato (criterio della controprestazione o del beneficio); le prime rappresentano invece lo strumento di ripartizione dei costi degli enti pubblici ai quali non corrispondono benefici che possono essere individuati nei confronti di singoli soggetti: in tal caso la misura dell'imposta dovuta risulta determinata in base alla capacità del singolo di contribuire ai carichi pubblici (criterio della capacità contributiva)<sup>49</sup>.

Da questa distinzione discende una serie di conseguenze giuridiche riguardo alla ammissibilità costituzionale delle *Lenkungsabgaben*. Così la competenza ad istituirle — se in ambito tributario federale o cantonale — dipende dall'appartenenza del tributo all'una o all'altra categoria; e così pure il ruolo di taluni principi costituzionali, come quello di legalità, di eguaglianza di trattamento, di capacità contributiva, e di libertà di commercio e di industria, assume connotati diversi a seconda dell'una o dell'altra qualificazione<sup>50</sup>.

Si è detto in proposito che quelle che vengono definite *Lenkungsabgaben* o *Taxes d'orientation*, avendo lo scopo dichiarato di influire sul comportamento dei singoli, non sembrano, a prima vista, integrarsi chiaramente nel sistema sopra delineato. Considerato il loro carattere strumentale, l'obiettivo di incidere sul comportamento degli operatori economici appare del tutto prevalente rispetto all'obiettivo di incidere sul reddito: si cerca infatti di penalizzare determinati comportamenti attribuendo al tempo stesso entrate all'Ente pubblico<sup>51</sup>. Si rende dunque opportuno, al fine di poter for-

<sup>49</sup> STEVE, *Lezioni di scienza delle finanze*, Padova, 1976, p. 245 ss.

<sup>50</sup> V. *infra*, più specificamente, poco oltre nel testo.

<sup>51</sup> OBERSON, *Les taxes d'orientation. Nature juridique et constitutionnalité*, Bâle, 1991, p. 3.

nir loro una qualche qualificazione giuridica, tener conto, allo stesso tempo, della loro appartenenza formale al diritto tributario e dello scopo particolare verso cui sono dirette.

In proposito, il Tribunale federale non ha finora ammesso che simili entrate possano integrare una categoria particolare di tributi, in aggiunta alla tradizionale distinzione tra imposte e tasse, dal momento che lo scopo particolare non può essere assunto quale criterio determinante per influire sulla natura giuridica di un tributo pubblico<sup>52</sup>. Ciononostante non viene esclusa la possibilità di perseguire obiettivi diversi rispetto a quello di procurare mezzi finanziari allo Stato<sup>53</sup>, tanto che se così non fosse non si potrebbe parlare oggi di «politica fiscale».

D'altra parte, come si è visto, far rientrare le *Lenkungsabgaben* nell'una o nell'altra categoria non riveste solo un interesse teorico, dal momento che dalla loro qualificazione giuridica possono discendere altrettante differenti conseguenze. Così il considerarle imposte in senso stretto comporterebbe la loro sottoposizione al divieto della doppia imposizione intercantonale stabilito dall'art. 46 2° comma Cost.; ugualmente la determinazione della loro qualificazione giuridica può avere influenza sulla questione spinosa della ripartizione delle competenze tra Federazione e Cantoni, dal momento che solo per le imposte in senso stretto la Confederazione deve disporre di una competenza costituzionalmente espressa<sup>54</sup>; ed infine diversa rilevanza assumono i limiti con-

<sup>52</sup> Arrêt du Tribunal fédéral suisse *Touring - Club Suisse*, 99 I a 236 (291).

<sup>53</sup> Arrêt du Tribunal fédéral suisse *Gossau*, 92 I 439 (443).

<sup>54</sup> FLEINER, *Rechtgutachten über die Verfassungsmässigkeit des Vorentwurfs zu einem Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 18 Dezember 1973*, in *WuR*, 27/1975, p. 313; IMBODEN-RHINOW, *Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung*, Bâle, 1976, p. 756.

tenuti nella Carta fondamentale in relazione all'introduzione di una nuova imposizione fiscale: la garanzia della libertà di commercio e di industria (art. 31 Cost.) non verrebbe ad esempio messa in discussione dall'eventuale inserimento di una nuova tassa che non oltrepassasse l'ammontare dei costi previsti per fornire il servizio corrispondente<sup>55</sup>.

Diversamente, per poter definire le *Lenkungsabgaben* come una categoria speciale di tributi occorrerebbe poter evidenziare conseguenze giuridiche distinte da quelle delle altre categorie, al fine di non ricadere in una semplice distinzione terminologica, ma al riguardo, indiscutibilmente è solo un elemento «teleologico» che permette di distinguere questo tipo di tributi, vale a dire lo scopo particolare di indirizzo dell'attività dei singoli (e l'ulteriore distinzione tra «*impôts d'orientation*» e «*taxes causales d'orientation*», che si fonda sul rapporto più o meno stretto tra i canoni di indirizzo ed una prestazione statale particolare, non fa che precisare la nozione giuridica delle «*taxes d'orientation*»).

In sostanza, d'accordo con la più recente dottrina, si possono definire le *Lenkungsabgaben* come tributi pubblici prelevati al fine principale di influenzare il comportamento dei privati, vale a dire uno strumento di politica economica a prevalente contenuto di orientamento<sup>56</sup>, i cui elementi essenziali comprendono: i contribuenti (in genere coloro la cui condotta risulta contraria alla politica statale in questione), l'aliquota (che permette di produrre una modifica nel comportamento), e l'imponibile che consente, in funzione della politica statale in questione, di valutare il valore economico del comportamento da orientare.

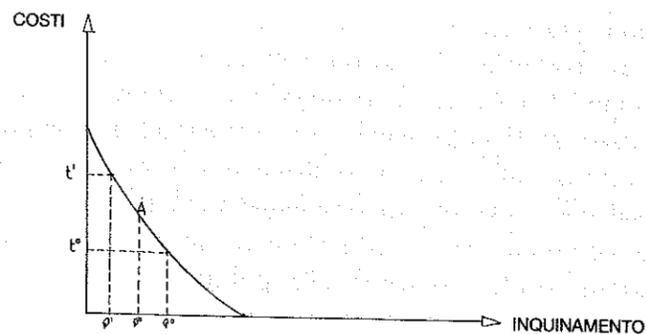
Questo nuovo strumento di controllo economico che

<sup>55</sup> MARTI, *Die Wirtschaftsfreiheit der schweizerischen Bundesverfassung*, Bâle, 1976, p. 178 ss.; SCHURMANN, *Wirtschaftsverwaltungsrecht*, Berne, 1983, p. 37.

<sup>56</sup> OBERSON, *Les taxes d'orientation*, cit., p. 83.

può farsi risalire alla teoria economica di Pigou<sup>57</sup> il quale per primo formulò l'ipotesi della tassazione delle diseconomie esterne attribuisce valore monetario alle risorse ambientali, con la conseguenza che l'operatore economico troverà conveniente ridurre l'impiego degli agenti dannosi almeno sino al punto in cui l'onere del pagamento del tributo risulti maggiore del costo marginale dell'attività non inquinante.

Senza alcuna pretesa di esaustività, il problema può venir illustrato nel grafico che segue<sup>58</sup>: la curva CME rappresenta il costo marginale della depurazione per l'inquinatore; se si preleva un canone al tasso  $t^0$ , egli ridurrà l'inquinamento sino a  $Q^0$ . Al di là (ad esempio in  $Q^0$ ) il costo marginale della depurazione  $Q^0A$ , risulta superiore al tasso del canone  $t^0$ ; in tal caso è più vantaggioso pagare il canone che depurare». Diversamente, tanto più sarà elevato il canone, tanto maggiormente questo potrà agire come incentivo ( $t^1$ ,  $Q^1$ ).

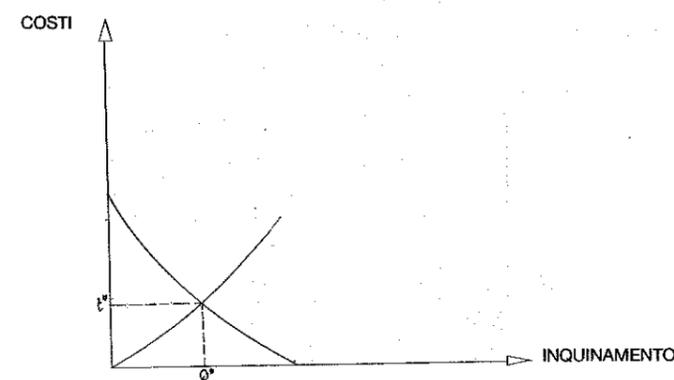


Il livello c.d. ottimale di inquinamento ( $Q^*$ ) sarà raggiunto al punto di intersezione della curva del costo sociale

<sup>57</sup> PIGOU, *The Economics of Welfare*, Londra, 1920. È da tener presente che una tale soluzione può applicarsi facilmente solo in presenza di un numero limitato di soggetti coinvolti.

<sup>58</sup> I grafici sono tratti da BARDE-GERELLI, *Economia politica dell'ambiente*, Bologna, 1980, p. 145.

marginale CMS con la curva del costo marginale della depurazione CME.

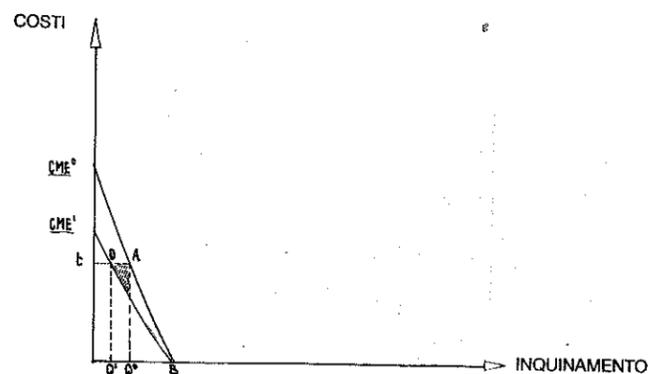


A differenza delle norme sulle emissioni, che inducono l'inquinatore ad osservarne il precetto con il minimo costo, e che di fronte ad una impossibilità tecnologica od a crisi economiche di un certo rilievo hanno condotto i pubblici poteri ad intervenire al fine di prorogarne l'entrata in vigore<sup>59</sup>, il canone mostra un adattamento flessibile, automatico e costante allo sviluppo del progresso tecnico.

Schematicamente, la situazione si può riassumere considerando  $Q^0$  il limite fissato dalla norma in relazione alla quantità di emissione e CME la curva del costo marginale: il soggetto inquinante cercherà di osservare la norma con il minimo costo possibile; se grazie al progresso tecnologico la curva del costo marginale della depurazione passa da  $CME^0$  a  $CME^1$ , il costo si sposterà di conseguenza da  $Q^0AB$  a  $Q^0CB$ : la riduzione del costo risulterà pari a  $CAB$ . Diversamente, attraverso il canone, l'incentivo allo sviluppo del progresso tecnico risulterà più marcato: se invece di una norma

<sup>59</sup> In proposito è di esempio il settore dell'inquinamento delle acque con le note vicende della legge Merli e delle sue modifiche.

impositiva lo Stato preleva un canone al tasso  $t$ , in presenza di progresso tecnico il livello di inquinamento passerà da  $Q^0$  a  $Q'$ , vale a dire fino al punto in cui il costo marginale della depurazione eguaglia il tasso del canone stesso.



Va ancora osservato come, nel caso di limiti alle emissioni imposti da norme giuridiche, la riduzione di costo totale eguagli la superficie CAB, mentre nel caso del canone la riduzione risulta pari alla superficie DAB (maggiore di CAB), con un risparmio pari a DAC (superficie tratteggiata)<sup>60-61</sup>.

<sup>60</sup> Sull'argomento v. anche OSCULATI, *La tassazione ambientale*, Padova, 1979.

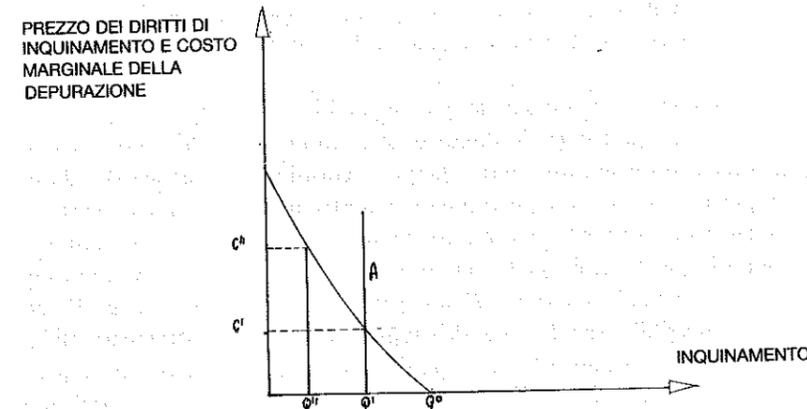
<sup>61</sup> In modo analogo, il sistema della vendita dei diritti di inquinamento, proposto da Dales nel 1968 (DALES, *Pollution Property and Pincaps*, Torino, 1968), ed applicato negli Stati Uniti dieci anni dopo, nel periodo della *deregulation reaganiana*, si può dire che rappresenti il primo tentativo di creare un mercato dell'inquinamento, dove appunto l'aspetto innovativo consiste nel fatto che l'oggetto di scambio è proprio l'inquinamento.

In tal caso, i pubblici poteri stabiliscono, in via preliminare, la quantità di inquinamento accettabile in un dato ambiente e mettono in vendita certificati, che rappresentano altrettanti diritti ad inquinare per un certo quantitativo (ad esempio annuo), compatibili con il mantenimento dell'obiettivo della qualità ambientale. I certificati vengono scam-

### b) Fondamento costituzionale.

Occorre ora brevemente analizzare le competenze costate ad un valore determinato dalla curva della domanda e dell'offerta, valore tendente a stabilizzarsi a livello del costo marginale globale della riduzione dell'inquinamento. In sostanza, la quotazione dei certificati tende a fissarsi ad un livello che eguaglia i costi marginali sostenuti dai vari inquinatori, vale a dire ad un livello pari al costo globale minimo per la collettività (BARDE-GERELLI, *Economia politica dell'ambiente*, cit., p. 139).

Graficamente la curva CME rappresenta il costo marginale della depurazione dall'inquinamento riferita all'insieme dei soggetti inquinanti; fissando la quantità di inquinamento accettabile al livello  $Q'$  la quotazione dei certificati raggiungerà il livello  $C'$ . Mentre la curva CME rappresenta la domanda di inquinamento, la retta  $Q'A$  dimostra l'offerta costante di inquinamento: il prezzo viene stabilito dalla intersezione delle due curve.



In una simile situazione di mercato, nella quale l'offerta risulta fissata dallo Stato e la domanda è in funzione degli inquinatori, la quotazione dei certificati aumenta in proporzione della loro scarsità (se vengono acquistati diritti corrispondenti ad una quantità di inquinamento pari a  $Q''$  la quotazione passerà da  $C'$  a  $C''$ ).

A differenza degli strumenti di gestione ambientale di tipo pigouviano, ed in particolare della imposizione tributaria, per i quali il livello di equilibrio non deriva dalla fissazione a priori della quantità di inquinamento accettabile, ma direttamente dal tasso del canone, nella vendita dei diritti di inquinamento l'operatore pubblico definisce egli stesso la quantità dell'offerta ed il privato rimane libero di esprimere le proprie

tuzionali della Federazione e rispettivamente dei Cantoni, relative alla facoltà di istituire quelle che si sono definite *Len-*

preferenze in modo da giungere alla definizione del prezzo della risorsa; di conseguenza la domanda, e quindi il prezzo dei diritti, si determinerà a quel livello di equilibrio nel quale risulterà uguale all'ammontare dei costi marginali di depurazione della collettività degli operatori, vale a dire del costo marginale che fa capo all'attività di abbattimento di tutti gli operatori coinvolti nel mercato dei diritti (CELLERINO, *Diritti trasferibili all'emissione: recenti sviluppi*, Pavia, 1990, p. 14 e 17).

Dal punto di vista dell'attuazione pratica, questo particolare strumento di controllo comporta, in riferimento ad una determinata area e ad un determinato tipo di inquinante, la scelta di un certo livello di qualità ambientale (standard) cui viene attribuita la definizione di «bolla»; all'interno della bolla viene immessa sul mercato proprio la quantità di inquinamento ammessa nell'unità di tempo scelta per la durata dei diritti medesimi.

I sostenitori di questa forma di politica ambientale sottolineano come, essendo quasi tutte le direttive CEE norme di qualità, alle quali risulta necessario adeguare i nostri limiti di emissione, la vendita dei diritti di inquinamento possa rappresentare uno strumento aggiuntivo della regolamentazione esistente: strumento basato come si è detto, su considerazioni di qualità ambientale piuttosto che di controllo delle emissioni (CELLERINO, *Diritti trasferibili all'emissione: recenti sviluppi*, cit., p. 18-19; per una possibile simulazione dell'applicazione di tali strumenti all'interno del nostro ordinamento, in particolare nelle aree di Brescia (inquinamento inferiore alla media) e Piacenza (area estremamente inquinata) che presentano una struttura economica analoga, si vedano ancora le pagg. 113 ss). Rispetto ad altre soluzioni, i diritti di inquinamento permettono di minimizzare i costi collettivi di depurazione e di svolgere un'azione di incentivo verso la ricerca di nuove tecnologie. Risultano inoltre un mezzo di gestione della qualità ambientale e non solo delle emissioni, ed appaiono lo strumento che maggiormente incontra il consenso delle imprese (oltre ai sussidi, i quali però non attuano il principio dell'inquinatore-pagatore).

Tuttavia, a differenza del sistema della tassazione che, oltre a risultare meno complicato ed a non consentire strategie speculative, può poggiare su di un sicuro fondamento costituzionale, il sistema dei diritti di

*kunftsabgaben*, ed i possibili limiti derivanti da taluni diritti fondamentali consacrati nella Costituzione medesima.

Come si è più volte affermato nel corso della presente trattazione, la Costituzione federale ha previsto norme relative alla suddivisione delle competenze tra l'istanza centrale ed i Cantoni: in via generale, in base all'art. 3, questi ultimi possono intervenire in tutti quei settori non riservati espressamente od anche in via implicita alla Federazione<sup>62</sup>.

Pertanto, la competenza federale ad istituire *Lenkungsabgaben* può essere ammessa senza riserve qualora la Costituzione medesima lo preveda espressamente, vale a dire si pronunci tanto sullo strumento fiscale che sull'obiettivo particolare. Se così non è si potrà dedurre una attribuzione alla Confederazione qualora ricorrano le seguenti condizioni: una competenza costituzionale espressa per condurre una politica

inquinamento per ora, nell'ambito europeo, non sembra aver oltrepassato lo stadio del puro esercizio teorico, mentre per il successivo passaggio ad una applicazione concreta dimostra non poche difficoltà, prima fra tutte proprio l'individuazione di una sicura base costituzionale su cui poggiare.

<sup>62</sup> HANGARTNER, *Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen*, Berne, 1974, p.69. In dottrina si distinguono al riguardo due categorie di competenze giuridiche: le competenze implicite per la natura delle cose, e le competenze implicite in ragione della connessione materiale con altri compiti propri della Federazione («*Sachzusammenhang*»); nel primo caso queste sono riconosciute alla Confederazione per il semplice fatto della loro esistenza (ad esempio nel caso di minaccia essa è tenuta ad adottare le misure necessarie per la sua salvaguardia), nel secondo, ed è quello che qui più interessa, la connessione materiale giustifica l'esercizio di una competenza implicita qualora «*se recouvre avec l'induction du moyen au but, suivi d'une déduction du but à un autre moyen*» (qualora una competenza attribuita alla Confederazione appaia come l'unico mezzo per raggiungere uno scopo, la medesima può ugualmente utilizzare altri mezzi per il medesimo fine, qualora questi vengano ad essere conosciuti solo più tardi). Sul punto cfr. AUBERT, *Traité de droit constitutionnel suisse*, Neuchâtel, 1967-82, n. 631-632.633; ed ancora SALADIN, *Commentaire de la Constitution fédérale*, art. 3, n. 125 ss.

corrispondente all'obiettivo avuto di mira con l'adozione di tali tributi; la possibilità per la Confederazione di agire direttamente sul comportamento degli individui che l'imposizione intende penalizzare. L'obiettivo principale delle *Lenkungsabgaben* dovrà pertanto consistere nel portare a termine la politica attribuita alla Confederazione ed a tal fine dovranno essere destinati i gettiti della nuova imposizione fiscale<sup>63</sup>.

Per quanto riguarda i Cantoni, la disposizione fondamentale rimane l'art. 3 Cost., per la quale, nella misura in cui la competenza cantonale non appaia limitata da una attribuzione alla Confederazione, i Cantoni possono intervenire. Quindi, nel caso di specie, essi potranno prevedere *Lenkungsabgaben* in tutti i settori non coperti da norme federali<sup>64</sup>. Va rilevato tuttavia che, considerata l'importanza dei compiti attribuiti alla Federazione, i campi in cui questi ultimi possono imporre tali tributi rimangono alquanto ridotti (potrà trattarsi della pianificazione del territorio, del settore delle costruzioni ed eventualmente della politica energetica).

Occorre ancora notare, in riferimento alla protezione dell'ambiente, che l'art. 24 septies Cost. conferisce alla Confederazione una competenza concorrente, nel senso che i Cantoni possono legiferare salvo che nei settori in cui non sia intervenuta la legislazione federale. Ed in effetti, dopo l'entrata in vigore della Lpa e delle ordinanze di esecuzione, i Cantoni non dispongono che di un margine di manovra alquanto ridotto; ad essi tuttavia rimarrà pur sempre l'esecuzione della Lpa stessa e delle materie da quest'ultima non interamente disciplinate (come ad esempio il settore dei rifiuti e dei veicoli a motore).

<sup>63</sup> OBERSON, *Les taxes d'orientation*, cit., p. 168-169.

<sup>64</sup> VALLENDER, *Lenkungsabgaben als Instrument des Umweltschutzrechts*, in *DEP*, 1988, p. 74.

## CAPITOLO QUINTO

### LA NOZIONE DI CIO' CHE APPARE «ECONOMICAMENTE SOPPORTABILE» ALLA LUCE DELLA LEGGE FEDERALE ELVETICA SULLA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE (LPA)

SOMMARIO: 1. L'enunciato legislativo e le sue possibili interpretazioni. — 2. L'impostazione «decisionistica» sottesa alla Lpa.

#### 1. L'enunciato legislativo e le sue possibili interpretazioni.

La costruzione legislativa che si è cercato di illustrare in precedenza, si fonda, per quanto concerne le tecniche di intervento nella limitazione del carico inquinante, su di un concetto indeterminato, una clausola generale che fa riferimento al criterio di ciò che può essere considerato come «economicamente sopportabile».

La legge federale del 1983 sulla protezione dell'ambiente enuncia, come già ricordato, all'art. 11 comma 2: «Indipendentemente dal carico inquinante esistente, le emissioni, nell'ambito della prevenzione, devono essere limitate nella misura massima consentita dal progresso tecnico, dalle condizioni di esercizio e dalle possibilità economiche».

In effetti, già al momento del dibattito parlamentare sulla Lpa, la nozione di ciò che potesse apparire come economicamente sopportabile aveva formato oggetto di contrasti: da una parte la si configurava come «ciò che risulta economicamente sopportabile dal punto di vista dell'impresa (di ciascuna impresa)», dall'altra come «ciò che risulta economi-

camente sopportabile dal punto di vista dell'economia politica (e cioè del modo razionale di organizzare l'attività economica)».

In una prospettiva generale, il concetto in esame risulta legato agli obiettivi di politica economica perseguiti in ogni società. Questi scopi, volti in generale ad accrescere il benessere sociale, possono essere, in forma semplificata, riassunti in:

- un obiettivo di miglioramento qualitativo, e
- più obiettivi quantitativi (pieno impiego, stabilità dei prezzi, equilibrio della bilancia dei pagamenti).

In questo quadro, misure drastiche di protezione dell'ambiente possono rivelarsi incompatibili con i tradizionali obiettivi di politica economica perseguiti nelle attuali società industriali.

Di fronte ad un possibile conflitto di tal genere, si rende necessario operare delle scelte. Un primo generalissimo criterio di valutazione può essere ricercato considerando come economicamente sopportabile una misura i cui costi non superino i benefici.

Ma non appare facile valutare, nella pratica, i costi ed i benefici sul piano dell'economia politica. Il peso da accordare agli obiettivi risulta legato ad un giudizio di valore determinato da scelte politiche; per tale motivo la politica dell'ambiente si accontenta spesso di fissare un limite superiore di nocività sotto forma di emissioni massimali.

Inoltre, al fine di massimizzare i profitti tenendo conto dell'obiettivo sopra indicato, la teoria economica esige che le misure da adottare determinino una minimizzazione dei costi. Quest'esigenza fornisce un secondo criterio per definire in concreto quando una misura può ritenersi economicamente sopportabile: la minimizzazione dei costi comporta che la misura stessa risulti efficace e non determini uno spreco di risorse.

Alla luce dei due criteri sopra illustrati, relativi al rap-

porto costi-benefici, si può arrivare a definire sopportabile una misura quando il beneficio sociale supera i costi sociali, fermo restando che l'obiettivo perseguito dev'essere ottenuto minimizzando i costi aziendali.

Lo stretto legame tra questa definizione ed il principio di proporzionalità, secondo il quale una misura dev'essere adeguata, necessaria e proporzionale sia allo scopo che al costo, si manifesta dunque di tutta evidenza.

Secondo l'ottica aziendale, risulta invece adottare, quale punto di partenza, l'impresa singola. Se l'esistenza dell'impresa medesima viene messa in pericolo dal costo di una determinata misura di protezione dell'ambiente, la misura è da considerarsi economicamente inattuabile. Rispetto alla più generale ottica assunta in precedenza, oggetto della valutazione, in questo caso, dev'essere, come appena ricordato, l'impresa come unità produttiva.

Al riguardo, due criteri, riferiti all'impresa, dovrebbero permettere di definire, in via generale, il limite di ciò che risulta economicamente tollerabile: il profitto e la liquidità.

In un sistema di economia di mercato, il profitto realizzato da un'impresa condiziona la sua capacità di sopravvivenza; pertanto, se devono essere adottate misure improduttive di protezione dell'ambiente, il profitto si riduce in rapporto ai costi sostenuti (spese di gestione, spese di manutenzione, ammortamenti).

Occorre considerare inoltre, per ciò che concerne le possibilità di sopravvivenza dell'impresa, l'aspetto del finanziamento degli interventi aziendali a protezione dell'ambiente. Tali interventi provocano generalmente spese considerevoli, in particolare spese di investimento. Se queste spese sono di entità tale da innalzare significativamente i costi medi totali, molte imprese si vedranno costrette ad uscire dal mercato.

A queste difficoltà possono aggiungersi, in taluni casi, anche difficoltà sul piano strettamente finanziario. La liqui-

dità non può però costituire un criterio sempre valido per determinare ciò che possa considerarsi economicamente sopportabile per l'impresa. Infatti, posto che il profilo della liquidità è da valutarsi nel breve periodo, mediante la concessione di un lasso di tempo sufficientemente lungo per operare il risanamento le difficoltà finanziarie possono venir superate, ed attuate le misure di tutela ambientale richieste.

Si può dunque affermare, riassumendo, che una misura di protezione dell'ambiente risulta sopportabile nell'ottica dell'economia d'impresa, qualora questa misura possa ancora permettere di realizzare profitti tali da determinare la sopravvivenza dell'impresa medesima<sup>1</sup>.

Nella Repubblica Federale Tedesca, dove si è parlato di *wirtschaftliche Vertretbarkeit*, sono stati prospettati diversi punti di vista sull'interpretazione di questa nozione.

Alcuni<sup>2</sup> ragionano nella prospettiva tipica dell'economia d'impresa: è la garanzia della sopravvivenza di un'impresa che determina se una misura possa essere intesa come economicamente sostenibile, e si considera come adottabile senza riserve la misura che non crei, nel breve periodo, insuperabili difficoltà finanziarie e non riduca, nel lungo periodo, i profitti; non risultano invece attuabili misure che determinano insolvibilità e/o riducono i profitti di un'impresa al punto di minacciarne la sopravvivenza anche nel medio periodo.

Altri<sup>3</sup> si basano ugualmente su criteri di redditività, ma

<sup>1</sup> STADLER, *La notion de ce qui est «économiquement supportable» selon la loi sur la protection de l'environnement. Essai de clarification du point de vue de l'économiste*, in *Cahiers de conjoncture*, n. 4/86, p. 60-61.

<sup>2</sup> SCHMIDT, *Wirtschaftswissenschaftliche Aspekte des Begriffs «Wirtschaftliche Vertretbarkeit» nach dem Bundes-Immissionschutzgesetz*, Umweltbundesamt, Rapporto 4/82, Berlino 1982.

<sup>3</sup> HOPPE, *Wirtschaftliche Vertretbarkeit im Rahmen des Bundes-Immissionschutzgesetzes*, Schriftenreihe des Bundesministeriums des Innern, vol. 8, Stuttgart 1977.

non esclusivamente o prevalentemente rapportati all'ottica della pura e semplice economia d'impresa. Al riguardo si parla di un «profitto adeguato», almeno uguale alla redditività media del capitale di un'impresa appartenente allo stesso sistema economico. Se questo rendimento risulta realizzabile ugualmente, anche in seguito all'adozione di una determinata misura, tale misura dev'essere considerata come economicamente sostenibile. Tuttavia, si evidenzia, prendere in considerazione esclusivamente il potenziale economico di una singola impresa, determinerebbe una disparità di trattamento giuridico e distorsioni indesiderabili nella concorrenza. Per tale ragione si propone di definire un'«impresa standard», quale termine di riferimento obiettivo per la valutazione. Non si tratta al riguardo di un'impresa media, definita in termini statistici in base ad un esame empirico di un determinato settore di produzione, ma piuttosto di un'impresa astratta, fittizia, determinata tenendo conto di aspetti normativi di valutazione; si tratta in ogni caso di un'impresa sana e dotata di processi di produzione moderni.

Per altri ancora<sup>4</sup>, sono da analizzare con la massima prudenza i criteri di redditività dell'economia dell'impresa ed è da accordare loro solo una funzione accessoria rispetto alle conseguenze delle misure da adottare. Appare dunque una questione esclusivamente normativa decidere se una misura risulti ancora economicamente sostenibile, malgrado gli effetti negativi sui costi economici dell'impresa, ed occorre arrivare alla soluzione tenendo conto in particolare dello scopo della norma e del principio di proporzionalità.

<sup>4</sup> SOELL, *Grundsatz der wirtschaftlichen Vertretbarkeit in Bundes-Immissionschutzgesetz*, in *Gesellschaft für Umweltrecht*, Dokumentation zur Fachtagung in Berlin 1978, Berlin 1978.

## 2. L'impostazione «decisionistica» sottesa alla Lpa.

Come si è detto, all'art. 11, la Lpa prescrive un intervento suddiviso in due fasi. In un primo tempo le immissioni sono da limitare a titolo preventivo, indipendentemente dal carico inquinante esistente e limitatamente a ciò che appare economicamente sopportabile.

Nella seconda fase, invece, il criterio di valutazione comporta l'analisi del carico inquinante globale: se appare certo o probabile che gli effetti divengano dannosi o molesti, malgrado le misure preventive, queste ultime sono da ritenersi insufficienti; e le immissioni verranno di conseguenza valutate più severamente al fine di garantire una protezione certa contro emissioni eccessive.

La nozione di cui si è parlato (di ciò che appare economicamente sopportabile, risulta dunque menzionata nella legge solo con riferimento alla prima fase. Occorre pertanto tener conto di questo fatto nell'interpretazione del dettato legislativo; in proposito in dottrina si è precisato che:

— «riguardo alle misure preventive (prima fase), il parametro della valutazione di ciò che risulta economicamente sopportabile può risultare un'impresa media, economicamente sana, del settore considerato»;

— «le misure che mirano a far rispettare i limiti stabiliti (seconda fase) non devono apparire sostenibili secondo l'ottica dell'economia d'impresa, ma sembrano corrispondere ai criteri di ciò che è sopportabile secondo l'economia pubblica»;

— infine «le misure dovranno in tutti i casi risultare sopportabili secondo l'ottica dell'economia politica, indipendentemente dai soggetti interessati ed indipendentemente dal fatto che esse mirino alla prevenzione o al rispetto dei valori limite fissati»<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Per la tripartizione che precede v. STADLER, *La notion de ce qui est*

Secondo l'opinione sopra riportata, nella prima fase non si statuiscano che misure preventive; ed è relativamente ad essa che è menzionato il principio di ciò che è economicamente sopportabile.

Nella seconda fase invece il parametro di «ciò che è economicamente sopportabile» non è previsto. Infatti «le emissioni .....devono essere limitate nella misura massima consentita dal progresso tecnico, dalle condizioni d'esercizio e dalle possibilità economiche». In essa una misura può anche arrivare a provocare la scomparsa di una impresa, ma risultare ancora accettabile dal punto di vista dell'economia pubblica: la protezione dell'ambiente e dunque la prevenzione dell'inquinamento sono qui considerati prioritari rispetto, ad esempio, alla chiusura di un'impresa. Se tali misure si impongono al fine di rispettare i valori limite fissati, non si può affermare che essi appaiano economicamente insopportabili dal punto di vista generale; al più possono risultare tali nell'ottica dell'economia d'impresa. In sostanza, qui il concetto dell'economicamente sopportabile si amplia, passando dall'ottica dell'impresa all'ottica della collettività, in cui i criteri guida risultano quelli propri dell'economia pubblica.

Nell'ultima considerazione infine, si supera il quadro di ciò che è economicamente sopportabile secondo quanto previsto esplicitamente nella Lpa e si sottolinea che in tutte le ipotesi, in cui esiste un margine di scelta rispetto alle misure da adottare, il criterio guida dev'essere fornito dai parametri dell'economia politica<sup>6</sup>.

«économiquement supportable» selon la loi sur la protection de l'environnement. Essai de clarification du point de vue de l'économiste, cit., p. 63-64.

<sup>6</sup> Sui concetti di economia d'impresa, economia pubblica ed economia politica v. in generale STEVE, *Lezioni di scienza delle finanze*, Padova, 1976, p. 19 ss.

Con le osservazioni sopra esposte, si è cercato di definire meno astrattamente la nozione di ciò che può apparire come economicamente sostenibile nel campo ambientale, considerando tanto il contesto legale, quanto le riflessioni di teoria economica, alla luce del fatto che la nozione stessa non si presta ad essere considerata né solament<sup>e</sup> dal punto di vista dell'economia d'impresa, né esclusivamente da quello dell'economia politica.

Tracciare l'esatto limite di ciò che può risultare economicamente sopportabile nei casi esaminati e previsti dall'art. 11 Lpa, comporterà poi, evidentemente, una scelta discrezionale, che la legge demanda alla responsabilità delle autorità incaricate di redigere le ordinanze di esecuzione. Si tratta, ancora una volta, di una clausola generale, al pari della buona fede in campo contrattuale, che il legislatore non si fa carico di specificare, attribuendo tale compito agli organi amministrativi in relazione ai singoli casi.

Più in particolare sui principi della scienza delle finanze (economia pubblica o *publics economics*) v. JOHANSEN, *Public economics*, Amsterdam, 1965.

#### VALUTAZIONI CONCLUSIVE:

#### BREVI SPUNTI PER UNA COMPARAZIONE

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. — 2. Raffronto tra ordinamenti diversi: l'Italia e la Confederazione elvetica. — 3. Lenkungsabgaben: possibilità di una loro recezione nell'ordinamento giuridico italiano.

##### 1. Considerazioni introduttive.

Nelle pagine che precedono, dopo un breve esame di quadro generale dell'ordinamento elvetico, si è analizzata la disciplina a tutela dell'ambiente propria di tale forma di Stato. Si sono così potuti porre in rilievo tanto i principi che la ispirano, quanto gli aspetti salienti che la caratterizzano, quanto ancora la distribuzione di competenze da essa prevista, fra Federazione e Cantoni.

L'impossibilità, almeno in questa sede, di procedere ad una comparazione<sup>1</sup>, rispetto all'«ordinamento giuridico di

<sup>1</sup> Com'è noto la comparazione giuridica, che accentua e valorizza il momento della conoscenza empirica ed è caratterizzata dallo studio del concreto funzionamento, nei sistemi giuridici presi in esame, delle regole e delle categorie ordinanti, si specifica nel diritto pubblico, nello studio degli ordinamenti statali e delle loro istituzioni (macrocomparazione se si considera il raffronto diretto con un ordinamento complessivamente considerato; microcomparazione se il raffronto avviene con i singoli settori od istituti del medesimo), ponendone in risalto le differenze e le affi-

partenza», di tutte le problematiche fin qui considerate, non comporta però una rinuncia a priori ad ogni prospettiva comparativa. A parte infatti alcune considerazioni rivolte alla individuazione dei tratti caratterizzanti della disciplina elvetica ed italiana, assume particolare interesse, in queste riflessioni conclusive, focalizzare l'attenzione su una delle tematiche a suo tempo affrontate, scegliendola in ragione delle caratteristiche che le conferiscono, nel momento presente, particolare significatività rispetto ai problemi di tutela e di intervento in materia ambientale.

In questa prospettiva ci sembra che il tema delle *Lenkungsabgaben* meriti di essere ripreso ed approfondito. Ci troviamo infatti di fronte ad una strategia di interventi in campo ambientale che, battendo altre vie rispetto a quella del *Polizeirecht*, può comunque essere perseguita con opportune reciproche calibrature in concomitanza con gli strumenti tipici di quello<sup>2</sup>.

nità (contrariamente alla dogmatica fondata su ragionamenti analitici ordinatori generali). Si ricordi le considerazioni espresse a suo tempo da Gorla: «...come per lo storico e per il teorico generale o il filosofo del diritto, gli interessi immediati del comparatista sono interessi di conoscenza pura»: GORLA, *Diritto comparato*, in *Enc. dir.*, vol. XII, Milano, 1964, p. 928 ss. In proposito v. fra gli altri GAMBARO-SACCO, *Diritto comparato*, in *App. Nov. Dig.*, vol. II, Torino, 1991, p. 1165 ss.; GAMBARO-MONATERI-SACCO, *Comparazione giuridica*, in *Dig. Disc. Priv.*, vol. II, Torino, 1988, p. 48 ss.; ROTONDI, *Diritto comparato*, in *Nov. Dig.*, vol. V, Torino, 1957, p. 819 ss. Sul problema della comparazione con particolare riguardo al diritto pubblico LOMBARDI, *Premesse al corso di diritto pubblico comparato*, Milano, 1986; ZAGREBELSKY, *Considerazioni sull'uso della comparazione negli studi di diritto costituzionale italiano*, in AA.VV., *L'apporto della comparazione alla scienza giuridica*, Milano, 1980, p. 85 ss; ed ivi PIZZORUSSO, *La comparazione giuridica ed il diritto pubblico*, p. 61 ss.

<sup>2</sup> Come si ricorderà, tra gli strumenti classici del *Polizeirecht* si collocano limiti e misure sanzionatorie basate su di un controllo *ex post*, mentre nell'ambito dei c.d. tributi ambientali l'operatore economico

E, in particolare, sotto l'aspetto economico, come a suo tempo si è visto, i nuovi tributi di cui si tratta possono svolgere un'efficace azione di incentivo di attività produttive che tengano conto del «bene ambiente», promuovendo in particolare la ricerca scientifica volta ad individuare le tecnologie più appropriate per la sua preservazione.

Certo, in una prospettiva generale di metodo, si potrebbe rilevare che la comparabilità fra istituti appartenenti ad ordinamenti diversi dovrebbe essere innanzi tutto ricollegata al criterio della omogeneità, o meglio alla individuazione di elementi comuni ai due istituti oggetto del raffronto<sup>3</sup>. E sarebbe fin troppo facile osservare, in questa prospettiva, che nell'ordinamento italiano, a parte alcune innovazioni molto recenti, settoriali, e peraltro ancora dubbie sotto il profilo ora analizzato<sup>4</sup>, non è dato riscontrare una strumentazione analoga alle *Lenkungsabgaben*, basandosi essenzialmente la disciplina italiana su disposizioni di carattere sanzionatorio, analoghe al *Polizeirecht* della prima stesura della Lpa.

Può peraltro osservarsi che prima ancora della classica operazione di raffronto tra istituti omogenei presenti in differenti ordinamenti, appartenga all'ambito della comparazione anche valutare la possibilità di innesto di una data

viene indirizzato verso il comportamento voluto con gli strumenti propri del prelievo fiscale.

<sup>3</sup> Intendendo per tali non solo profili meramente formali di qualificazione, dal momento che discipline omogenee possono individuarsi anche sotto il profilo sostanziale (si veda ad esempio l'istituto svedese dell'ombudsman ed i ricorsi amministrativi e giurisdizionali nell'ordinamento italiano: sul punto DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, cit., p. 42 ss).

<sup>4</sup> Si pensi, quale indicazione in tal senso, alla prevista introduzione della tassa provinciale sulla raccolta dei rifiuti solidi urbani, indicata come nuova «tassa ecologica», commisurata alla quantità dei rifiuti prodotti ed il cui ricavato è da destinarsi all'«esercizio delle funzioni di tutela, protezione ed igiene ambientale» (d.lg. 10 dicembre 1992 n. 304).

strumentazione che è presente in un certo ordinamento in un altro che ancora non si sia posto il problema di una sua ricezione.

Si tratta quindi di svolgere l'analisi che seguirà da un duplice punto di vista: da un lato ricercare i presupposti costituzionali dell'introduzione nel nostro ordinamento di una nuova forma di imposizione tributaria (avente le caratteristiche delle *Lenkungsabgaben*) in particolare volta a limitare il comportamento lesivo di un diritto fondamentale (il diritto alla salute) finora presidiato da norme sanzionatorie; dall'altro valutare la possibilità di una distribuzione tra Stato e Regioni della competenza in materia impositiva sulla base di una possibile rivalutazione dell'ente minore.

Prima però di affrontare queste due tematiche vediamo, di scorcio, un quadro sintetico della disciplina elvetica ed italiana in materia ambientale.

## 2. Raffronto tra ordinamenti diversi: l'Italia e la Confederazione elvetica.

In generale l'introduzione nei testi costituzionali (sia attraverso emendamenti sia attraverso un'opera di interpretazione) del diritto all'ambiente, che dei diritti sociali condive nei confronti dell'apparato statale il carattere di libertà negativa e/o positiva, ha posto rimedio ad una grave lacuna in contesti ove l'esigenza di tutela dell'ambiente era maggiormente avvertita<sup>5</sup>. In effetti, le strategie di tutela ambientale, sia per quanto riguarda i diversi approcci teorici al problema, sia per quanto attiene ai tratti caratterizzanti la disciplina costituzionale nei differenti sistemi, hanno talora pun-

<sup>5</sup> GAMBARO - PARDOLESI, *Il diritto all'ambiente*, in AA.VV., *L'influenza dei valori costituzionali sui sistemi giuridici contemporanei*, a cura di PIZZORUSSO - VARANO, Milano, 1985, p. 8-9.

tato all'obiettivo, preminente o addirittura esclusivo, di orientare l'azione del futuro legislatore, mentre in altre realtà hanno assunto anzitutto il ruolo ed il significato di garantire posizioni giuridiche soggettive immediatamente, anche se variamente giustiziabili, secondo la strumentazione prevista dai diversi ordinamenti considerati.

Il sistema elvetico, come si è visto, si è orientato verso un emendamento formale del testo costituzionale, una legislazione di principi implicante ulteriori successivi interventi da parte della legislazione federale e delle normative di livello cantonale.

In tal senso dispone infatti l'art. 24 septies della Costituzione federale, introdotto con l'emendamento del 1971, che attribuisce una competenza legislativa di carattere generale alla Federazione. Non viene infatti previsto alcun diritto fondamentale relativo alla difesa dell'ambiente: la disposizione, come si è detto, si indirizza piuttosto ed in primo luogo al legislatore federale il quale, nell'ambito della propria responsabilità politica, viene invitato ad adottare misure idonee sulla base della tutela ambientale e delle esigenze dell'individuo, riservando al livello centrale, in casi determinati, l'esecuzione delle norme medesime.

Nel 1983 con la Lpa, legge quadro di principi, viene data attuazione al mandato costituzionale, che, non vincolando il legislatore federale all'adozione di strumenti esecutivi particolari, ha permesso a quest'ultimo di far ricorso prima agli strumenti classici del *Polizeirecht*, basato su ordini e divieti, e successivamente, con l'emendamento del 1990, ai c.d. tributi ambientali.

Come si è visto nella parte che precede, nella Confederazione elvetica la materia della tutela ambientale si sviluppa innanzi tutto a livello legislativo federale e cantonale e solo successivamente diviene oggetto di possibili applicazioni (e rielaborazioni) giurisprudenziali.

Il percorso del sistema italiano è invece inverso, dal mo-

mento che la tutela ambientale viene modellata ed affinata ad opera della giurisprudenza ordinaria e della dottrina attraverso la costruzione di situazioni giuridiche soggettive tratte da disposizioni non specifiche.

Manca infatti a livello costituzionale una norma esplicita attributiva di una competenza generale al legislatore statale (al pari dell'art. 24 septies); di conseguenza si è cercato di individuare il fondamento della tutela attraverso un'interpretazione del testo costituzionale vigente, riferendosi in particolare, a quelle disposizioni di principio come l'art. 9 e l'art. 32<sup>6</sup>. Inoltre il Titolo V della Costituzione, nella parte relativa alle competenze regionali non accenna se non di scorcio alla materia ambientale.

È anche conseguenza di tutto ciò l'assenza, a livello di fonti primarie successive, di una legge quadro statale che stabilisca le linee fondamentali della politica ambientale del Paese<sup>7</sup>, una legislazione cioè che imponga l'uso generalizzato di metodologie atte ad introdurre la considerazione dei fattori ambientali nei processi decisionali<sup>8</sup>, che individui i prin-

<sup>6</sup> In proposito l'art. 9, proteggendo il paesaggio, può offrire la base normativa per la tutela dei danni all'ambiente prodotti mediante attività modificatrici del preesistente assetto territoriale; mentre nell'art. 32 si possono far rientrare le violazioni dell'ambiente che determinano un danno alla salute della persona.

<sup>7</sup> P. SCHMIDT di FRIEDBERG, *Impatto ambientale*, in *DOCTER Annuario europeo dell'ambiente*, Torino 1986, p. 379; CICALA, *Ambiente (tutela dell')*, in *Nov. Dig. It., Appendice*, vol. I, Torino, 1980, p. 265 ss; ID., *La normativa in materia ecologica nel quadro dei rapporti tra Stato e Regioni*, Milano, 1978; AMORTH, *Competenze legislative statali e regionali*, in *La tutela pubblica dell'ambiente*, Milano, 1976, p. 35.

<sup>8</sup> Gli Stati Uniti furono i primi ad affrontare in modo esplicito e coordinato l'introduzione dei fattori ambientali nel processo decisionale con il *National Environmental Policy Act* del 1969. Con tale atto legislativo vennero prefissati gli obiettivi in materia ambientale, venne istituita una nuova agenzia (*Concil on Environmental Quality*), al fine di assistere il Presidente nella risoluzione dei problemi relativi all'ambiente, ed una

cipi giuridico-economici relativi all'attività industriale (riconversione, industrie a rischio, finanziamenti pubblici, sgravi fiscali, riciclaggio, ecc.), che razionalizzi il sistema sanzionatorio, che attui al tempo stesso il diritto del singolo all'informazione ed alla partecipazione<sup>9</sup>, e soprattutto che indichi gli strumenti idonei al raggiungimento degli obiettivi.

Sulla base dei primi interventi della giurisprudenza ordinaria in materia di tutela ambientale, fondati su percorsi ermeneutici riferiti alle disposizioni esistenti<sup>10</sup>, è fiorita a partire dagli anni '70 una cospicua legislazione di settore, dapprima episodica e che ha formato in seguito una serie di complessi normativi, non di rado interagenti con la legislazione regionale<sup>11-12</sup>.

nuova procedura, l'*Environmental Impact*, fu introdotta per valutare, in via preventiva, gli effetti sull'ambiente delle attività inquinanti. In riferimento al modello nordamericano cfr. GRECO, *Il governo locale del territorio e dell'ambiente*, Roma, 1987; ALDISERT, *Il diritto dell'ambiente negli Stati Uniti: premesse concettuali, normative e giurisprudenziali all'«environmental impact statement»*, in AA.VV., *La valutazione di impatto ambientale*, a cura di GRECO, Milano, 1984, p. 211 ss.

<sup>9</sup> POSTIGLIONE, *La legislazione ambientale in Italia: principi, evoluzione, danno biologico e Ministero dell'ambiente*, in AA.VV., *Ambiente, Economia, Diritto*, a cura di POSTIGLIONE, Rimini, 1988, p. 262.

<sup>10</sup> Così il problema della tutela penale nella repressione dei fenomeni di inquinamento idrico si può far coincidere con l'inizio degli anni '70 in relazione all'intervento del pretore di Genova: BRICOLA, *Aspetti penalistici degli inquinamenti*, in *Atti del Convegno di Como 19 giugno 1971*, Milano, 1974, p. 51; OCCHIPINTI, *I problemi giuridici dell'inquinamento*, Milano, 1973, p. 79; NUVOLONE, *I pretori e l'inquinamento delle acque*, in *Indice pen.*, 1971, p. 311.

<sup>11</sup> Si può ricordare la «legge antismog» del 13 luglio 1966; in riferimento al settore dell'inquinamento idrico la legge n. 319/76 c.d. legge Merli e le successive numerose modifiche; la normativa sui rifiuti che fa capo al DPR n. 915/82; la legge 8 agosto 1985 n. 431 c.d. legge Galasso sulla tutela del paesaggio; per arrivare alla legge n. 349/86 istitutiva del Ministero dell'ambiente, il cui art. 1 enfaticamente attribuisce «il compito di assicurare, in un quadro organico, la promozione, la conservazione ed

Come si vede, lo sviluppo della disciplina ambientale in

il ricupero delle condizioni ambientali, conformi agli interessi fondamentali della collettività ed alla qualità della vita, nonché la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale e la difesa delle risorse naturali dall'inquinamento».

Per ciò che concerne la legislazione regionale, si può osservare come questa abbia integrato, sviluppato ed a volte addirittura preceduto la normativa statale, coprendo in generale quattro settori: i rifiuti e gli scarichi, i contributi alle imprese per l'adeguamento degli scarichi ed ancora la protezione dall'inquinamento atmosferico ed acustico. Sul punto si veda ad esempio, la legge regionale piemontese 2 maggio 1986 n. 18 sulla disciplina e lo smaltimento dei rifiuti; la legge Reg. Liguria 1° settembre 1982 n. 38 sulla valutazione dell'impatto ambientale in relazione allo scarico dei liquami; ed ancora la recente legge 26 marzo 1990 n. 13 della Regione Piemonte che, illustrate alcune definizioni di carattere generale, prevede autorizzazioni e limiti per gli scarichi in pubbliche fognature e per gli scarichi civili che non recapitano in pubbliche fognature.

Indirizzo generale nella legislazione regionale è stato poi quello di considerare, in seguito all'emanazione della legge 319/76, una serie di contributi alle imprese per la realizzazione di impianti di depurazione degli scarichi relativi agli insediamenti produttivi. In questo senso si muovono ad esempio la legge 5 agosto 1982 n. 29 della Regione Marche; come anche la legge regionale piemontese 27 agosto 1982 n. 23.

Infine, la normativa del DPR 616/77, della legge 833/78 sulla riforma sanitaria, come anche del DPCM 28 marzo 1983 sui limiti massimi di accettabilità, relativi all'inquinamento dell'aria, ha trovato sviluppo, a livello regionale, con l'attribuzione a nuovi organi delle relative competenze in materia. In questo senso si è orientata la legge 24 agosto 1982 n. 70 della Regione Toscana, che ha provveduto ad istituire il Comitato regionale contro l'inquinamento atmosferico ed acustico, mentre risale al 21 agosto 1978 la legge n. 52 con la quale la Regione Piemonte è intervenuta per il controllo e la prevenzione dell'inquinamento atmosferico ed acustico.

<sup>12</sup> In proposito la Corte costituzionale operando sotto due distinti profili, da un lato ha permesso il superamento di quella rigida separazione di competenze tra Stato e Regioni voluto dalla Costituzione e recepito poi nel DPR n. 616/77, avviando così un regime cooperativistico dei relativi rapporti; dall'altro ha consentito che nel bilanciamento tra tutela ambientale ed altri principi costituzionalmente rilevanti (quali i diritti di

Italia non si presenta di facile sistematizzazione, considerata la rilevante mole dei testi legislativi, i difetti di tecnica redazionale, e, quel che è peggio, la carenza di coordinamento propria del settore. Tutto ciò rende anche difficile valutare la reale incidenza economico-sociale delle norme considerate. Il rapido e non coordinato sovrapporsi delle normative ha finito infatti per generare strutture amministrative e forme di controllo diversificate e spesso confuse. Il loro atteggiamento vincolistico e sanzionatorio (penale ed amministrativo), e la loro scarsa effettività, hanno spesso indotto l'autore della trasgressione a far ricadere sulla società il danno medesimo, in quanto il rischio della sanzione eventuale è stato ritenuto economicamente più accettabile dell'onere della modifica degli impianti entro i limiti di emissione stabiliti dalla legge stessa.

A ben guardare, nell'ultimo decennio non pochi sono stati gli strumenti e gli istituti previsti dal legislatore per la tutela dell'ambiente: basti pensare alla creazione del nuovo Ministero, alla legittimazione ad agire riconosciuta alle associazioni per la protezione ambientale, all'avvio della procedura di v.i.a., al nuovo concetto di danno ambientale ed alla relativa responsabilità civile. Oltre alle carenze, anche strutturali, in precedenza denunciate, manca però una puntuale applicazione delle disposizioni adottate, a causa di un'amministrazione pubblica debole, poco indipendente, incapace o restia a valutare le conseguenze delle autorizzazioni rilasciate.

In relazione all'inadeguatezza dell'attuale quadro normativo sembrerebbe opportuno riformulare le ipotesi di fondo che lo sorreggono, ispirate al principio del sistema sanzionatorio basato su di un controllo *ex post*, prendendo in

libertà ed i diritti economici) i giudici di merito potessero far prevalere il primo valore considerato: CARAVITA, *Diritto pubblico dell'ambiente*, Bologna, 1990, p. 22-23.

esame sia la possibilità dell'imposizione fiscale (*Lenkungsabgaben*), sia di quelli che sono stati definiti nuovi strumenti di mercato, applicati negli Stati Uniti dieci anni or sono, nel periodo della *deregulation reaganiana*.

Si può ancora ricordare che l'imposizione di prelievi fiscali sugli scarichi inquinanti rispetto ad altri rimedi di carattere amministrativo, può offrire il vantaggio di una minor onerosità e di una maggior efficienza<sup>13</sup>. Questi strumenti di carattere fiscale, utilizzati per correggere ed indirizzare il comportamento degli operatori economici, sembrano infatti rivestire un'importanza non indifferente in riferimento ai processi produttivi ed ai beni inquinanti, in particolare sotto due profili: permettendo di minimizzare il costo totale della qualità ambientale da realizzare e fungendo da stimolo continuo al rinnovamento tecnologico in funzione della qualità ambientale stessa.

In riferimento al primo profilo si può sottolineare come sotto questo aspetto possa trarre vantaggio un Paese come il nostro, non dotato di una struttura amministrativa capace di rilevazioni e controlli penetranti. Occorre d'altra parte notare come l'impiego del solo tributo ambientale possa mostrarsi insufficiente nel caso di processi produttivi inquinanti (diversamente dai tributi applicati sui beni, in grado di influire direttamente sulle preferenze dei consumatori ed indirettamente sulle scelte del produttore); in proposito si potrebbe però valutare la possibilità di un loro inserimento in aggiunta

<sup>13</sup> Una certa similitudine con il tributi ambientali ora considerati possono presentare le imposte di fabbricazione: posto che in questo caso il residuo inquinante (e non l'inquinamento) rappresenta una parte costante del prodotto finito (così come accade per esempio per i contenitori e le autovetture), in alcuni Paesi vengono prelevate con finalità ambientali apposite accise il cui gettito viene destinato al recupero ed al trattamento dei rottami. Tuttavia la coincidenza tra canone ambientale e imposte sulla produzione di beni di mercato può valere solo nel breve periodo: OSCULATI, *La tassazione ambientale*, Padova, 1979, p. 21.

alla regolamentazione amministrativa. Sotto questi profili si può dire che lo strumento impositivo appare un mezzo di controllo particolarmente utile e di più facile applicazione per limitare l'inquinamento ambientale derivante da una pluralità di fonti (e lesivo in ultima analisi di quel diritto alla salute tutelato all'art. 32 della nostra Costituzione).

### 3. *Lenkungsabgaben*: possibilità di una loro recezione nell'ordinamento giuridico italiano.

#### a) *Fondamento costituzionale*.

Volendo proporre in questa sede solo alcune considerazioni introduttive di ordine generale, veniamo ora ad interrogarci sulla conformità, rispetto al nostro ordinamento costituzionale, dei tributi ambientali del tipo delle *Lenkungsabgaben*.

Occorre innanzi tutto considerare le disposizioni costituzionali attinenti in modo più diretto alla imposizione fiscale.

Com'è noto, l'art. 23, prevedendo una riserva di legge relativa, precisa che nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in forza di una legge che ne disciplini almeno le linee fondamentali, lasciando a norme di rango inferiore la regolamentazione, per quanto a noi qui specificamente interessa, di tutte le altre componenti relative al tributo medesimo.

Il successivo art. 53 riguarda invece, in modo diretto l'ordinamento tributario e ne detta i principi informativi inderogabili<sup>14</sup>. Come indicato dalla dottrina tributaristica, la

<sup>14</sup> La disposizione costituzionale citata, stabilendo che ciascuno concorra alle spese pubbliche in ragione della propria capacità contributiva e disponendo che il sistema fiscale sia caratterizzato dalla progressi-

capacità contributiva consiste nella idoneità di un soggetto ad essere sottoposto ad imposizione al fine di contribuire alle spese pubbliche o di tutelare altri interessi diffusi o meramente pubblici, assunti a fondamento delle norme costituzionali<sup>15</sup>: pertanto il principio della capacità contributiva viene a costituire un limite al potere discrezionale che il legislatore detiene<sup>16</sup>.

Una legge istitutiva di tributi analoghi alle *Lenkungsabgaben* perseguirebbe come fine principale la tutela del bene ambiente e come fine secondario il finanziamento delle spese pubbliche nell'ambito della strategia ambientale. A tal proposito, «l'imposta di scopo» (riscossione del tributo al fine di finanziare spese di tutela ambientale) può individuare già nel 4° comma dell'art. 81 un fondamento costituzionale, e nella «capacità di inquinare» la condizione di legittimità del suo utilizzo come strumento di politica ambientale.

Sempre dall'art. 53 si ricava la regola per la quale in un sistema che riconosce valore sia alla proprietà che all'iniziativa privata, il tributo (sia pur ispirato al principio della progressività) non può raggiungere livelli espropriativi, né intensità tali da eliminare il reddito da impresa<sup>17</sup>.

vità, si può ricollegare all'art. 25 dello Statuto Albertino per il quale tutti «contribuiscono indistintamente nella proporzione dei loro averi ai carichi dello Stato».

<sup>15</sup> Tale idoneità deve risultare da dati obiettivamente valutabili, quali i vantaggi derivanti dalla partecipazione al consorzio civile, la forza economica e le situazioni attinenti agli interessi garantiti.

<sup>16</sup> AMATUCCI, *L'ordinamento giuridico finanziario*, Napoli, 1990, p. 594-595.

<sup>17</sup> In proposito la Corte Costituzionale ha sottolineato che la progressività concerne non la singola imposta, ma il sistema fiscale nel suo complesso (sent. n. 23/68, in *Giur. cost.*, 1968, p.425 ss.), e di conseguenza i singoli tributi possono ispirarsi a criteri diversi da quello della progressività, avendo il precetto costituzionale soprattutto finalità politico-

Insomma, nessuna delle disposizioni costituzionali fin qui considerate parrebbe a prima vista urtare contro l'introduzione delle *Lenkungsabgaben* anche all'interno del nostro ordinamento.

La questione non si pone però solo nei termini dell'ammissibilità o meno dei tributi ambientali nel nostro sistema giuridico, ma si complica ulteriormente quando si analizza la possibilità di eliminare o limitare il comportamento inquinante non attraverso divieti e sanzioni, ma facendo leva solo su norme disincentivanti di carattere fiscale.

A fronte dell'opinione dominante fra gli economisti, per i quali le *Lenkungsabgaben* potrebbero rappresentare l'alternativa teorica agli strumenti di gestione ambientale del *Poli-zeirecht*, che hanno mostrato evidenti limiti nella loro applicazione concreta e difficile orientamento a finalità di prevenzione<sup>18</sup>, rimane però l'obiezione di trovarci di fronte in alcuni casi più gravi a comportamenti illeciti. Ed appare certamente contrario al nostro sistema che un atto vietato, e come tale penalmente qualificato come reato od anche solo sanzionato in via amministrativa, possa trovare come unico limite alla sua commissione norme disincentivanti di carattere fiscale e pertanto paragonato ad ogni altro comportamento lecito sottoposto a tassazione.

Oltre al fatto di non poter attribuire al prelievo fiscale un carattere così esclusivo nell'indirizzare l'azione dei soggetti economici, rimane comunque l'impossibilità teorica

sociali, la cui attuazione viene rimessa alla discrezionalità del legislatore (sent. n. 128/66, in *Giur. cost.*, 1966, p. 1741 ss.).

<sup>18</sup> BARDE-GERELLI, *Economia e politica dell'ambiente*, Bologna, 1980; OSCULATI, *La tassazione ambientale*, Padova, 1979; e più di recente CELLERINO, *Diritti trasferibili all'emissione: recenti sviluppi*, Pavia, 1990; GERELLI-PATRIZI, *La modulazione ambientale del sistema tributario: l'esempio dell'energia*, Pavia, 1990; in riferimento alla Confederazione elvetica v. OBERSON, *Les taxes d'orientation. Nature juridique et constitutionnalité*, Bâle - Francfort-sur-le-Main, 1991.

di poter giustificare, alla luce dei principi fondamentali del nostro diritto positivo, una simile traslazione del comportamento da una categoria all'altra.

Si potrebbe pertanto pensare ad un punto di equilibrio tra un sistema basato unicamente sulla tassazione ambientale ed un ordinamento come il nostro ove finora si è fatto leva solo sugli strumenti del *Polizeirecht*, partendo dal presupposto di alleggerire fin dove appare possibile la normativa sanzionatoria ed attribuendo ai tributi ambientali la restante funzione di incentivo<sup>19</sup>.

La previsione dei tributi dovrebbe essere complementare alla imposizione dei vincoli, nel senso che, una volta determinate le misure sanzionatorie con riguardo ai livelli inaccettabili di emissioni, i tributi potrebbero esplicare un'addizionale influenza sull'inquinamento residuo inferiore alla soglia di tollerabilità. Non si può infatti ignorare che la regolamentazione diretta non esaurisce la disciplina della materia e che anche dall'inquinamento residuo possono derivare danni non indifferenti.

In tal modo verrebbe meno l'obiezione per la quale sarebbe sottoposto solo a tassazione un comportamento pur sempre dannoso e lesivo di un diritto costituzionalmente protetto, quale il diritto alla salute. Come si è detto, infatti, per i livelli inaccettabili di emissioni, altamente nocivi, varrebbero i divieti di legge, mentre i tributi, come misura accessoria, svolgerebbero la loro azione su quella parte di inquinamento residuo, in particolare come incentivo verso tecnologie e prodotti c.d. puliti.

Sembra possibile in tal senso un'analogia alle fattispecie penali di «rischio consentito» in relazione a quei comportamenti che non raggiungono la soglia del reato. Facciamo cioè riferimento a quelle attività intrinsecamente pericolose che

<sup>19</sup> Come d'altra parte è avvenuto nella Confederazione elvetica con gli emendamenti apportati alla Lpa nel maggio 1990. Cfr. sul punto *supra* cap. IV § 5-6.

vengono tuttavia consentite in quanto indispensabili o comunque utili alla vita sociale<sup>20</sup>. In casi simili le regole di condotta possono prescrivere di adottare misure cautelari idonee a contenere il rischio: la fattispecie vietata sorge solo nel momento in cui si determina la inosservanza della regola cautelare richiesta per impedire l'insorgere di quell'«aumento di rischio» rispetto a quello insito in dette attività<sup>21</sup>. Proprio in relazione a quest'ultimo aspetto, cioè unitamente alle regole di condotta richieste per rendere accettabile l'attività pericolosa, si potrebbe pensare all'adozione di misure analoghe alle *Lenkungsabgaben*.

Rimarrebbe dunque la necessaria residualità della sanzione; in tal modo la tutela costituzionale del diritto alla salute potrebbe poggiare su tecniche di intervento differenziate al fine di sanzionare la trasgressione ad obblighi ingiunti dalla pubblica amministrazione<sup>22</sup>.

Si può concordare con chi individua in questo senso un nuovo campo della finanza pubblica, connaturato a problemi di miglioramento della qualità della vita ed indirizzato a realizzare, in una prospettiva di armonizzazione comunitaria e di accordi internazionali, una situazione di benessere sociale, che si concretizza principalmente nella tutela della salute umana<sup>23</sup>.

<sup>20</sup> Si pensi alle attività produttive tecnologicamente complesse, alla produzione di veleni ed esplosivi, alla circolazione automobilistica, ferroviaria ed aerea, ecc.

<sup>21</sup> MANTOVANI, *Diritto penale. Parte generale*, Milano, 1992, p. 344; FIANDACA-MUSCO, *Diritto penale. Parte generale*, Bologna, 1989, p. 404-405.

<sup>22</sup> Per un primo approccio sul mutamento delle tecniche di intervento in materia di tutela dell'ambiente si veda BAJNO, *La tutela penale dell'ambiente*, in *La tutela degli interessi diffusi nel diritto comparato*, Milano, 1976, p. 534 ss.; e più in generale, dello stesso autore, *La tutela penale del governo del territorio*, Milano, 1980, p. 35 ss.

<sup>23</sup> AMATUCCI, *L'ordinamento giuridico finanziario*, cit., p. 596.

b) *Rivalutazione dell'ente Regione.*

Facendo un ulteriore passo avanti, si potrebbe considerare la possibilità di attribuire la competenza in merito alle Regioni.

Si può ricordare come una parte minoritaria della dottrina avesse affermato che il nostro sistema costituzionale escludeva per queste ultime la possibilità di stabilire autonomamente un prelievo fiscale, sia pure nell'ambito dell'ordinamento tributario statale: l'autonomia finanziaria riconosciuta alle Regioni (alla luce di quanto previsto all'art. 119 Cost e dei principi stabiliti nel precedente art. 117) sarebbe stata dunque da intendere come potere di amministrare le proprie risorse economiche, provvedendo alla organizzazione dei servizi ed al pagamento delle relative spese<sup>24</sup>.

A tal proposito era stato anche sostenuto che concedere agli enti minori il potere di istituire imposte avrebbe portato a violare il principio di uguaglianza congiuntamente a quello della capacità contributiva. Dal momento che a parità di reddito i contribuenti avrebbero potuto venire diversamente tassati a seconda del luogo di residenza, si faceva discendere la necessità di un sistema finanziario accentrato sotto il profilo delle entrate<sup>25</sup>.

Rispetto a tale applicazione meccanica del principio di uguaglianza, la dottrina regionalistica aveva rilevato, già all'inizio degli anni '70, che l'uniformità di trattamento tributario a livello nazionale non garantiva un'uguaglianza di fatto in presenza di differenti squilibri territoriali; d'altra parte un'analoga attenzione non veniva appuntata sull'autonomia locale di spesa, sebbene le diversità di spesa tra enti locali differenti potesse concretare situazioni di sostanziale disegua-

<sup>24</sup> GAFFURI, *Lezioni di diritto tributario*, Milano, 1989, p. 36.

<sup>25</sup> Sul punto v. anche Corte Cost. sent. n. 64/65, in *Giur. cost.*, 1965, p. 778.

glianza<sup>26</sup>. Solo un ampio decentramento sia sotto il profilo del prelievo che di quello della spesa avrebbe garantito una maggiore aderenza a situazioni locali disomogenee.

Viene da osservare a questo punto, però, come la rivalutazione dell'ente Regione dipenda non solo dal riparto normativo delle competenze e dal suo coinvolgimento in una complessa rete di procedure di concertazione, ma soprattutto, ed è questo l'aspetto più rilevante, dal conferimento a tale ente di attribuzioni di maggior peso finanziario.

Alla luce delle ultime riforme (si veda ad esempio la legge n. 142/90 sul nuovo ordinamento delle autonomie locali che, in riferimento alle Regioni attribuisce a queste ultime il compito di coordinare, indirizzare ed organizzare l'attività di Comuni e Province, pur nel rispetto della loro autonomia (art. 3)<sup>27</sup>), si potrebbe pensare ad una rivalutazione della finanza regionale, che senza creare una doppia imposizione tributaria, attribuisca all'ente una competenza di tipo attuativo, e dunque anche in riferimento alle nuove imposte ambientali (*Lenkungsabgaben*) unitamente alla gestione delle imposte medesime<sup>28</sup>.

Sul modello del *Land* o del Cantone dello Stato federale, accanto alla revisione delle competenze legislative<sup>29</sup>, si

<sup>26</sup> DE SIERVO, ORSI BATTAGLINI, SORACE, ZACCARIA, *Note in tema di finanza regionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, p. 723-724.

<sup>27</sup> Sul superamento del limite delle materie per attività che non comportano l'uso di poteri autoritativi si veda, in dottrina, MOR, *Profili dell'amministrazione regionale*, Milano 1974; CLARIZIA, *Pubblico e privato nell'ordinamento regionale*, Napoli, 1983; in giurisprudenza cfr. Corte cost., sent. n. 276/91, in *Giur. cost.*, p. 2180 ss.

<sup>28</sup> Si noti che gli stessi «tributi propri» rappresentano in media meno del 10% del bilancio regionale (com'è noto, negli Stati federali il 25% delle risorse presenta base locale); in proposito è di tutta evidenza che il principio di unità ed indivisibilità della Repubblica ha prevalso rispetto a quello dell'autonomia costituzionale delle Regioni.

<sup>29</sup> Si intende che il livello legislativo ha da sempre costituito, ed in

potrebbe valutare la possibilità di correlate attribuzioni am-

particolare nell'ultimo periodo, il momento cruciale del rapporto tra lo Stato e le Regioni. Il criterio di attribuzione delle competenze, nelle materie elencate nell'art. 117 Cost., ha incontrato indiscutibili difficoltà applicative, data la mancanza di chiarezza nel rapporto tra le competenze statali e regionali da un lato, e la mancanza di principi certi nei casi di competenza concorrente nell'altro (CHIAULA, *Regionalismo e riforme istituzionali*, in *Nuova Rass.*, 1992, p. 276).

In proposito si potrebbe pensare di percorrere la via della revisione costituzionale, anziché confidare in una evoluzione in via convenzionale dei rapporti fra centro e periferia, al limite della costituzionalità, i cui risultati rischierebbero di essere posti nel nulla dal mutare delle situazioni e dei rapporti di forza, e, in una prospettiva ancora differente, da successivi interventi della Corte Costituzionale. L'Italia, d'altra parte, come è stato giustamente osservato (MOR, Intervento al convegno sull'*Accordo nella cooperazione tra Stato e Regioni*, in *Problemi di amm. pubbl., commenti della rivista n. 2/86*, p. 102), è forse l'unico Paese a decentramento amministrativo, nel quale non si è mai operato con revisione costituzionale l'adeguamento dei rapporti fra i due livelli statale e regionale alle mutate necessità, anzi si è sempre intervenuto mediante la sopraffazione di una parte sull'altra o in via convenzionale (a parte il caso, del tutto eccezionale della legge costituzionale n. 1/1971 di revisione dello Statuto del Trentino Alto Adige).

Oggi, senza arrivare a prospettare la soluzione di tipo federale, parlare comunque di accentramento di funzioni sarebbe antistorico, anche perché, si è detto (MOR, *Le autonomie speciali alla ricerca di un'identità*, Udine, 1988, p. 43), non appare possibile ridisegnare ogni dieci anni, sulla base di principi contrastanti, l'organizzazione istituzionale dello Stato. Appare più corretto accennare al coordinamento, alla omogeneizzazione della legislazione, che è in fondo anche l'attività svolta dagli organi della Comunità Europea riguardo alle normative dei singoli Stati, indirizzo percorso in particolare in relazione al fenomeno incalzante della mancanza di ozono nell'atmosfera, e più in generale, rispetto alle problematiche dell'inquinamento crescente.

E proprio in riferimento alla situazione attuale dell'ordinamento italiano, non sembra possibile continuare ad affrontare i nuovi problemi sulla base di ritagli di competenze fra Stato e Regioni, facendo leva su di un'interpretazione evolutiva degli articoli costituzionali. Ci si trova, insomma, ad avviso di chi scrive, in un vicolo cieco se si continua a ragio-

ministrative di più ampio respiro.

Come si è detto, la nostra Costituzione riconosce alle Re-

nare sul vecchio presupposto per il quale l'attuale riparto di competenze fra Stato e Regioni risulta intangibile.

Si tratta oggi, ed è quello che si richiede alla dottrina regionalistica, di ricercare soluzioni nuove in uno Stato delle autonomie, soluzioni durevoli e capaci di far fronte alle esigenze di rapide risposte che sempre più si manifestano (evitando, di fronte ai problemi che richiedono una tempestiva soluzione, la prassi ormai consolidata dei decreti-legge, che giungono ad «inventare» competenze statali anche laddove, in base alle norme costituzionali vigenti, queste non esistono).

Tutto ciò considerato, si potrebbe muovere allora dal problema delle attribuzioni delle Regioni, intervenendo su quell'articolo costituzionale che determina in modo tassativo tutte le materie di competenza regionale; si tratterebbe in sostanza di rivedere l'ordine di tali attribuzioni riservando allo Stato la sola competenza residua (Si veda in proposito, seppur con ogni riserva per la formulazione estremamente semplicistica, la proposta di legge cost. n. 4887 nel testo licenziato dalla I Commissione permanente della Camera dei Deputati in sede referente, nella seduta dell'11.6.1991, dove all'art. 11 si legge «... la Regione emana le leggi nelle materie che non sono riservate alla competenza legislativa dello Stato». Sul punto ancora MOR, *La Corte restituisce alle Regioni il maltolto, priva di copertura una legge statale e precisa che le funzioni regionali non sono riducibili a pareri*, in *Giur. cost.*, 1991, p. 1196-1197). Si potrebbe pensare ad una redistribuzione delle competenze sull'esempio della Legge fondamentale di Bonn (enumerazione delle materie ricadenti nella legislazione «esclusiva» del Bund ed in quella «concorrente» dei Lander con l'attribuzione di tutti i c.d. poteri residui alla competenza degli Stati membri), o più semplicemente dell'art. 15 comma 1 Cost. austriaca od ancora dell'art. 3 Cost. elvetica, con indicazione delle materie di competenza statale, residuando i restanti settori (inclusa l'esecuzione delle leggi dello Stato) nella sfera di attribuzioni delle Regioni.

La potestà legislativa ed amministrativa di queste infatti, non dovrebbe più esplicitarsi nell'ambito di materie tassativamente elencate dalla norma costituzionale, ma all'opposto sarebbero le materie di competenza statale a trovare la loro elencazione nel testo costituzionale, valendo per tutte le altre la competenza regionale (Sul dibattito in materia v. BARBERA, *Una riforma per la Repubblica*, Roma, 1991, p. 264 ss.; AA.VV., *Riforme istituzionali*, in *Le Autonomie*, n. 10/91, p. 6 ss.; TERESI, *Le riforme istituzionali*, Torino, 1991).

gioni una capacità impositiva da armonizzarsi con l'ordinamento tributario generale. In effetti l'art. 119 appartiene al novero delle disposizioni costituzionali poco chiare, confluendo in esso soluzioni di compromesso, oscillanti tra il riconoscimento puro e semplice dell'autonomia finanziaria regionale (ivi compresa quella impositiva) e l'attribuzione di ampi e penetranti poteri allo Stato, tali da poter ridurre la finanza regionale, come effettivamente è stato, entro confini fortemente circoscritti<sup>30-31</sup>.

La riforma, che potrebbe apparire a prima vista troppo drastica, risulta oggi ineludibile, al fine di evitare troppo facili sovrapposizioni normative. Inoltre, la modifica prospettata non porterebbe a mutare la struttura di Stato regionale, nè a trasformare l'ente locale in Stato membro con tutti gli attributi che la statualità comporta: il rovesciamento nella suddivisione delle competenze non si può affermare che conduca alla disgregazione dello Stato unitario, semmai ad un suo maggiore avvicinamento alla forma di Stato federale (Su quest'ultimo punto cfr. BOGNETTI, *Federalismo*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, vol. VI, Torino, 1991, p. 273 ss.).

In proposito si è sostenuto che la «ormai quadrilustre evoluzione del nostro regionalismo rappresenta quasi il cammino delle occasioni mancate» (LOMBARDI, *Le Regioni in Italia: un cammino difficile*, in *Vent'anni di Regione (1970-1990)*, a cura di RICCIARDI, Torino, 1990, p. 11). In effetti proprio la necessità di ridefinire oggi le competenze regionali in materia legislativa ed amministrativa potrebbe evitare quel progressivo allontanamento tra Stato e Regioni, come pure ridurre il divario esistente tra lo Stato regionale italiano, gli Stati ad autonomia forte come ad esempio la Spagna e, con maggiore evidenza, gli Stati federali; la scelta appare ormai non più procrastinabile: si può ora continuare a percorrere il cammino del «cripto-centralismo» oppure svoltare verso forme di «autonomia forte» (sempre LOMBARDI, *ibidem*, p. 16).

<sup>30</sup> COCOZZA, *Autonomia finanziaria regionale e coordinamento*, Napoli, 1979, p. 11; MORETTI, *Considerazioni sull' «autonomia finanziaria» delle Regioni*, in *Dir. e pratica tributaria*, n. 3/71, p. 508; BERTOLISSI, *L'autonomia finanziaria reg.*, Padova, 1983, p. 173 ss.

<sup>31</sup> Di fronte a queste enunciazioni di portata generale, la dottrina si è ritrovata divisa in una pluralità di correnti. Senza voler qui riprendere

Com'è noto, lo svolgimento della formula costituzionale da parte del legislatore ordinario è da ricercare principalmente nella legge 281/70 che ha provveduto a fissare gli elementi essenziali delle fattispecie impositive attinenti ai tributi propri (lasciando alla Regione la sola facoltà di incidere sull'aliquota, già predeterminata peraltro nei limiti massimi e minimi), come pure ad individuare le imposte erariali sulle quali effettuare la compartecipazione regionale, ad istituire il fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo, ad affermare la necessità di leggi apposite per l'assegnazione dei contributi speciali, ed a disciplinare il ricorso al credito<sup>32</sup>.

ed esporre concezioni già note, si può osservare solo come da una posizione che voleva veder riservate alle Regioni di diritto comune poteri autonomi di determinazione delle proprie entrate, arrivando ad ammettere la possibilità di amministrare e riscuotere tributi deliberati nella stessa sede regionale con il limite dei «principi fondamentali delle leggi dello Stato» di cui all'art. 117 (codificando il 119 una potestà legislativa di tipo concorrente) (DE SIERVO - ORSI BATTAGLINI - SORACE - ZACCARIA, *Note in tema di finanza regionale*, cit., p. 727; MORETTI, *Considerazioni sull' «autonomia finanziaria» delle Regioni*, cit., p. 516.), si è passati a considerare le locuzioni «nelle forme e nei limiti» utilizzate dal Costituente, al pari di quelle contemplate dall'art. 128 Cost. («principi fissati da leggi generali della Repubblica»), con la conseguenza di veder rimessa a scelte discrezionali del legislatore la definizione del contenuto dell'autonomia finanziaria delle Regioni (BARILE, *Scritti di diritto costituzionale*, Padova, 1967, p. 51; BARTHOLINI, *Il principio di legalità dei tributi in materia di imposte*, Padova, 1957, p. 45 ss.; PALADIN, *La potestà legislativa regionale*, Padova, 1958, p. 208 ss.). Sempre più numerosi sono invece coloro che riconoscono a queste ultime un reale margine di scelta nella determinazione della imposizione tributaria volta al finanziamento delle attività loro attribuite (BERTOLISSI, *L'autonomia finanziaria regionale*, cit., p. 297 ss.; GALLO, *L'autonomia tributaria degli enti locali*, Bologna, 1979, 51 ss.; PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Milano, 1979, p. 171.).

<sup>32</sup> CRISAFULLI-PALADIN, *Commentario breve alla Cost.*, Padova, 1990, p. 728.

In effetti, posto che sotto il profilo soggettivo si tratterebbe di una potestà di autodeterminazione dell'ente in ordine alle entrate ed alle spese, mentre sotto il profilo oggettivo si parla di sufficienza dei mezzi economici in ordine ai fini da perseguire<sup>33</sup>, non si comprende lo svuotamento non indifferente dell'autonomia stessa, a cominciare proprio dalla legge n. 281/70 che ha individuato nei tributi propri entrate che appaiono in antitesi con il concetto stesso di «tributo proprio»<sup>34</sup>.

L'aspetto più evidente di questa deformazione del sistema originario appare documentato in questi anni dal continuo aumento dei trasferimenti statali alle Regioni, disposti in forza di specifiche leggi di settore e con l'ulteriore vincolo della destinazione<sup>35</sup>.

Questa normativa frammentaria, provvisoria ed occasionale, il cui contenuto è stato spesso fatto salvo dalla stessa giurisprudenza costituzionale<sup>36</sup>, non ha certo contribuito a conferire maggiore responsabilità all'ente Regione per quanto riguarda le proprie entrate, ed a valorizzare il principio democratico della responsabilità politica dei centri decisionali

<sup>33</sup> LUPO AVAGLIANO, *La finanza regionale tra costituzione e realtà: quale riforma?*, in *Giur. cost.*, 1992, p. 564.

<sup>34</sup> Nella stessa direzione si colloca la successiva legge 10 maggio 1976 n. 356 ed il DPR 24 luglio 1977 n. 616, che hanno finito per assecondare quel processo inflazionistico della finanza pubblica, facendo venir meno la necessaria corrispondenza fra bisogni regionali e mezzi finanziari per farvi fronte.

<sup>35</sup> Sul punto CERIA-DALMONEGO-DEBIASI, *La finanza regionale*, Milano, 1989.

<sup>36</sup> La legittimità costituzionale è stata fatta salva dalla Corte proprio in relazione al carattere transitorio della normativa stessa: Corte Cost., sent. n. 505/89, in *Giur. cost.*, 1989, p. 2347.

diversi dallo Stato, al fine di un'effettiva corrispondenza tra la responsabilità della raccolta delle risorse e quella della loro efficace e produttiva distribuzione<sup>37-38</sup>.

Sembra opportuno a questo punto prospettare una rilettura dello stesso articolo costituzionale, per il quale, se è vero che la funzione finanziaria regionale va disciplinata mediante leggi della Repubblica, è altrettanto vero che compito di tali leggi è solo quello di sviluppare le indicazioni contenute nell'art. 119, delineando le linee essenziali della struttura della finanza delle Regioni ordinarie<sup>39</sup>.

Proprio perché spetta comunque allo Stato rendere applicabili su tutto il territorio nazionale le disposizioni sulla capacità contributiva, sulla progressività delle imposte e sull'uguaglianza tributaria (artt. 23 e 53 Cost.), si potrebbe pensare ad una normativa statale che introduca *ex novo* le *Lenkungsabgaben*, dettando i principi fondamentali della nuova imposizione tributaria ed attribuendone l'esecuzione all'ente Regione. Si permetterebbe in questo caso all'ente locale, oltre che di agire sulle proprie entrate avvalendosi delle competenze ad esso riservate dalla Costituzione, di rivalutare altresì l'ente medesimo di fronte alla propria collettività, responsabilizzando maggiormente la stessa classe poli-

<sup>37</sup> LUPO AVAGLIANO, *La finanza regionale tra costituzione e realtà: quale riforma?*, cit., p. 581.

<sup>38</sup> Ed in ogni caso, da un sistema finanziario così delineato, di carattere essenzialmente «derivato», se ne potrebbe dedurre una situazione di illegittimità costituzionale o quantomeno di inattuazione della norma costituzionale medesima.

<sup>39</sup> Sull'argomento PUBUSA, *Ambiguità dell'art. 119*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di Branca, art. 119, Bologna, 1985, p. 357 ss.; v. anche DI MARCO, *I rapporti Stato-Regioni e le più recenti tendenze legislative in materia finanziaria*, in *Studi in onore di Gustavo Vignocchi*, Modena, 1992, p. 529 ss.; in generale BERTOLISSI, *L'autonomia finanziaria regionale*, cit.

tica regionale e rendendo gli operatori economici potenzialmente inquinanti i diretti interlocutori dell'ente Regione<sup>40</sup>.

In effetti quella che era stata definita la prima fondamentale tappa verso la completa attuazione dell'autonomia finanziaria prevista dal precetto costituzionale<sup>41</sup>, e cioè la legge 14 giugno 1990 n. 158, che attribuiva al Governo la delega ad emanare uno o più decreti aventi valore di legge ordinaria al fine di conferire alle Regioni a Statuto ordinario una più ampia autonomia impositiva, non ha attribuito a queste ultime, *rebus sic stantibus*, la possibilità di agire autonomamente sulle proprie entrate<sup>42</sup>.

Si può pertanto pacificamente affermare che fino ad oggi la capacità impositiva delle Regioni non sia stata di certo armonizzata con l'ordinamento tributario generale. Ed in quest'ottica pare possibile sostenere la opportunità di una profonda modifica, capace di superare schemi istituzionali non più adeguati e garantire un'autonomia impositiva regionale con carattere sostitutivo e non aggiuntivo.

In proposito la nuova imposizione tributaria, che verrebbe a sostituire le norme con carattere sanzionatorio in tema di tutela ambientale, potrebbe fornire, si ribadisce, un duplice vantaggio: da una parte valorizzare e responsabiliz-

<sup>40</sup> Sul rapporto Regioni, Province e Comuni, quali *partners* istituzionali più deboli, destinatari degli indirizzi legislativi regionali e sui limiti di tali interventi, cfr. SPAGNA MUSSO, *Il ruolo della Regione nel nuovo ordinamento delle autonomie locali*, Milano, 1991, p. 3 ss e 145 ss.

<sup>41</sup> IAMORTA, *Dal nuovo ordinamento delle autonomie alla riforma della finanza locale e regionale*, in *Nuova Rass.*, 1990, p. 1381.

<sup>42</sup> Così il decreto 21 dicembre 1990 n. 398 si ricollega semplicemente alla concezione dei tributi propri affermata dalla legge 281/70, attribuendo alle Regioni il solo potere di integrazione di fattispecie tributarie già determinate a livello statale.

zare l'ente minore attribuendogli una capacità impositiva propria, dall'altra permettere all'operatore economico un maggiore e più consapevole margine di scelta nell'indirizzare la produzione futura.

**Legge federale sulla protezione dell'ambiente (LPA)  
del 7 ottobre 1983**

---

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,  
visto l'articolo 24<sup>septies</sup> della Costituzione federale<sup>1</sup>;  
visto il messaggio del Consiglio federale del 31 ottobre 1979<sup>2</sup>,

*decreta:*

TITOLO PRIMO:  
PRINCIPI E DISPOSIZIONI GENERALI

Capitolo 1:  
PRINCIPI

ART. 1. - *Scopo*

<sup>1</sup> 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 la fertilità del suolo.

<sup>2</sup> A scopo di prevenzione, gli effetti che potrebbero divenire dannosi o molesti devono essere limitati tempestivamente.

ART. 2. - *Principio di causalità*

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

ART. 3. - *Riserva di altre leggi*

<sup>1</sup> Sono riservate le prescrizioni più severe di altre leggi federali.

<sup>2</sup> Le sostanze radioattive e le radiazioni ionizzanti sottostanno alla legislazione sulla radioprotezione.

<sup>1</sup> RS 101.

<sup>2</sup> FF 1979 III 713

ART. 4. - *Prescrizioni esecutive fondate su altre leggi federali*

<sup>1</sup> Le prescrizioni, fondate su altre leggi federali, concernenti gli effetti cagionati all'ambiente dagli inquinamenti atmosferici, dal rumore, dalle vibrazioni e radiazioni devono corrispondere al principio della limitazione delle emissioni (art. 11), ai valori limite delle immissioni (art. 13 a 15), ai valori d'allarme (art. 19) e ai valori di pianificazione (art. 23 a 25).

<sup>2</sup> Le prescrizioni sull'impiego di sostanze con effetti sull'ambiente, fondate su altre leggi federali, devono corrispondere ai principi riguardanti le sostanze pericolose per l'ambiente (art. 26 a 28).

ART. 5. - *Deroghe per la difesa nazionale*

In quanto lo esiga la difesa nazionale, il Consiglio federale disciplina, in via d'ordinanza, le deroghe alle disposizioni della presente legge.

## ART. 6.

<sup>1</sup> I servizi della protezione dell'ambiente (art. 42) informano il pubblico sulla protezione dell'ambiente e lo stato del carico inquinante.

<sup>2</sup> Consigliano autorità e privati.

<sup>3</sup> Raccomandano misure atte a ridurre il carico inquinante.

## Capitolo 2:

## DISPOSIZIONI GENERALI

ART. 7. - *Definizioni*

<sup>1</sup> Per effetti s'intendono gli inquinamenti atmosferici, il rumore, le vibrazioni, le radiazioni, come pure gli inquinamenti del suolo, dovuti alla costruzione o all'esercizio di impianti o alle operazioni con sostanze o rifiuti.

<sup>2</sup> Gli inquinamenti atmosferici, il rumore, le vibrazioni e le radiazioni sono, all'uscita da un impianto, definiti emissioni e, nel luogo di impatto, immissioni.

<sup>3</sup> Per inquinamenti atmosferici s'intendono le alterazioni delle condizioni naturali dell'aria dovute, segnatamente, a fumo, fuliggine, polvere, gas, aerosol, vapori, odore o calore.

<sup>4</sup> Gli infra- e gli ultrasuoni sono equiparati al rumore.

<sup>5</sup> Per sostanze s'intendono gli elementi chimici e i loro composti che, direttamente o indirettamente, provocano un effetto biologico. Sono loro equiparati le miscele e gli oggetti che contengono tali sostanze.

<sup>6</sup> Per rifiuti s'intendono le cose mobili, delle quali il possessore in-

tende disfarsi o che, nell'interesse pubblico, devono essere riciclate, rese innocue o eliminate.

<sup>7</sup> Per impianti s'intendono le costruzioni, le vie di comunicazione, altre installazioni fisse e modificazioni del terreno. Sono loro equiparati gli attrezzi, le macchine, i veicoli, i battelli e gli aeromobili.

ART. 8. - *Valutazione degli effetti*

Gli effetti sono valutati singolarmente e secondo la loro azione congiunta.

ART. 9. - *Esame dell'impatto sull'ambiente*

<sup>1</sup> Prima di decidere della pianificazione, costruzione o trasformazione di impianti che possono gravare notevolmente l'ambiente, l'autorità ne esamina la compatibilità con le esigenze ecologiche; il Consiglio federale designa questi impianti.

<sup>2</sup> L'esame dell'impatto sull'ambiente è svolto in base a un rapporto chiesto per l'autorità decisionale secondo le istruzioni dei servizi della protezione dell'ambiente; il rapporto comprende segnatamente i punti seguenti:

- a. lo stato iniziale;
- b. il progetto, comprese le misure previste per la protezione dell'ambiente e per i casi di catastrofe;
- c. il carico inquinante presumibile dopo l'esecuzione del progetto;
- d. le misure che permetterebbero un'ulteriore riduzione del carico inquinante, nonché il loro costo.

<sup>3</sup> Il richiedente, sia che si tratti di un privato o di un servizio pubblico, provvede alla compilazione del rapporto.

<sup>4</sup> Per gli impianti pubblici e gli impianti privati concessionati, il rapporto contiene inoltre la giustificazione del progetto.

<sup>5</sup> I servizi della protezione dell'ambiente esaminano i rapporti e propongono all'autorità decisionale le misure da prendere.

<sup>6</sup> L'autorità decisionale può esigere informazioni o spiegazioni complementari. Se sono necessarie perizie, dà agli interessati la possibilità di esprimere il loro parere prima della nomina dei periti.

<sup>7</sup> Quando si tratta di raffinerie, fabbriche di alluminio, centrali termiche, grandi torri di raffreddamento o discariche per rifiuti pericolosi oppure di altri impianti designati dal Consiglio federale, l'autorità decisionale consulta inoltre l'Ufficio federale della protezione dell'ambiente.

<sup>8</sup> Il rapporto e i risultati dell'esame dell'impatto sull'ambiente possono essere consultati da ognuno nella misura in cui interessi preponderanti non esigano l'osservanza del segreto; il segreto d'affari e di fabbricazione è in ogni caso protetto.

ART. 10. - *Protezione dalle catastrofi*

<sup>1</sup> Chiunque esercita o intende esercitare impianti o deposita sostanze che, in caso di eventi straordinari, possono provocare ingenti danni all'uomo o al suo ambiente naturale, prende le misure necessarie per proteggere la popolazione e l'ambiente. Occorre, in particolare, scegliere un'ubicazione appropriata, mantenere le dovute distanze di sicurezza, prendere i provvedimenti tecnici di sicurezza e garantire la sorveglianza dell'esercizio e l'organizzazione d'allarme.

<sup>2</sup> I Cantoni coordinano gli organi di protezione dalle catastrofi e designano un servizio d'annuncio.

<sup>3</sup> Il titolare dell'impianto o del deposito segnala senza indugio gli eventi straordinari al servizio d'annuncio.

<sup>4</sup> Il Consiglio federale può, in via d'ordinanza, vietare determinati procedimenti di produzione o sistemi di deposito se la popolazione e l'ambiente naturale non possono essere sufficientemente protetti in altra maniera.

## TITOLO SECONDO:

## LIMITAZIONI DEL CARICO INQUINANTE

## Capitolo 1:

## INQUINAMENTI ATMOSFERICI, RUMORE, VIBRAZIONI E RADIAZIONI

## Sezione 1: Emissioni

ART. 11. - *Principio*

<sup>1</sup> Gli inquinamenti atmosferici, il rumore, le vibrazioni e le radiazioni sono limitati da misure applicate alla fonte (limitazione delle emissioni).

<sup>2</sup> Indipendentemente dal carico inquinante esistente, le emissioni, nell'ambito della prevenzione, devono essere limitate nella misura massima consentita dal progresso tecnologico, dalle condizioni d'esercizio e dalle possibilità economiche.

<sup>3</sup> Le limitazioni delle emissioni sono inasprite se è certo o probabile che gli effetti, tenuto conto del carico inquinante esistente, divengano dannosi o molesti.

ART. 12. - *Limitazione delle emissioni*

<sup>1</sup> Le emissioni sono limitate da:

- a. valori limite;
- b. prescrizioni di costruzione e attrezzatura;
- c. prescrizioni di traffico o d'esercizio;

- d. prescrizioni sull'isolazione termica degli edifici;
- e. prescrizioni su combustibili e carburanti.

<sup>2</sup> Le limitazioni sono prescritte da ordinanze o, per i casi che non vi sono contemplati, da decisioni fondate direttamente sulla presente legge.

## Sezione 2: Immissioni

ART. 13. - *Valori limite delle immissioni*

<sup>1</sup> Il Consiglio federale fissa, mediante ordinanza, i valori limite delle immissioni per la valutazione degli effetti dannosi o molesti.

<sup>2</sup> 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.

ART. 14. - *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 pregiudicano la fertilità del suolo, la vegetazione e le acque.

ART. 15. - *Valori limite delle immissioni per il rumore e le vibrazioni*

I valori limite delle immissioni per il rumore e le vibrazioni sono stabiliti in modo che, secondo la scienza o l'esperienza, le immissioni inferiori a tali valori non molestino considerevolmente la popolazione.

## Sezione 3: Risanamenti

ART. 16. - *Obbligo di risanamento*

<sup>1</sup> Gli impianti, che non soddisfano le prescrizioni della presente legge o di quelle, ecologiche, di altre leggi federali, devono essere risanati.

<sup>2</sup> Il Consiglio federale emana prescrizioni su gli impianti, l'estensione dei provvedimenti da adottare, i termini e il procedimento.

<sup>3</sup> Prima di ordinare considerevoli misure di risanamento, l'autorità chiede al titolare dell'impianto di presentarle proposte in merito.

<sup>4</sup> In casi urgenti, le autorità ordinano il risanamento a titolo preventivo. Se necessario, possono decidere la chiusura dell'impianto.

ART. 17. - *Facilitazioni nel singolo caso*

<sup>1</sup> Se, nel singolo caso, il risanamento secondo l'articolo 16 capoverso 2 fosse sproporzionato, le autorità accordano facilitazioni.

<sup>2</sup> I valori limite delle immissioni per inquinamenti atmosferici e vibrazioni, come pure il valore d'allarme per le immissioni foniche, non devono tuttavia essere superati.

ART. 18. - *Trasformazione ed ampliamento di impianti bisognosi di risanamento*

<sup>1</sup> Un impianto bisognoso di risanamento può essere trasformato o ampliato soltanto se viene contemporaneamente risanato.

<sup>2</sup> Le facilitazioni previste all'articolo 17 possono essere limitate o soppresse.

**Sezione 4: Prescrizioni complementari per la protezione contro il rumore e le vibrazioni**

ART. 19. - *Valori d'allarme*

Il Consiglio federale, per valutare l'urgenza dei risanamenti (art. 16 e 20), può stabilire, per le immissioni foniche, valori d'allarme superiori ai valori limite delle immissioni (art. 15).

ART. 20. - *Isolazione acustica negli edifici esistenti*

<sup>1</sup> 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 prolungato di persone o a proteggerli mediante analoghe misure di natura edile.

<sup>2</sup> I proprietari degli impianti fissi rumorosi assumono le spese delle necessarie misure di protezione acustica se non forniscono la prova che, al momento della presentazione della domanda di costruzione dell'edificio considerato:

- a. i valori limite delle immissioni erano già stati superati, o
- b. i progetti dell'impianto erano già stati pubblicati.

ART. 21. - *Protezione acustica nei nuovi edifici*

<sup>1</sup> Chiunque intende costruire un edificio destinato al soggiorno prolungato di persone deve prevedere un'appropriata protezione edile contro il rumore esterno ed interno, come anche contro le vibrazioni.

<sup>2</sup> Il Consiglio federale stabilisce la protezione minima in via d'ordinanza.

ART. 22. - *Permessi di costruzione in zone esposte al rumore*

<sup>1</sup> I permessi di costruzione per edifici nuovi, destinati al soggiorno prolungato di persone, sono concessi, con riserva del capoverso 2, soltanto se i valori limite delle immissioni non sono superati.

<sup>2</sup> I permessi di costruzione per edifici nuovi, destinati al soggiorno prolungato di persone, sono concessi, se i valori limite delle immissioni sono superati, soltanto qualora siano prese le necessarie misure complementari di protezione acustica e i locali siano disposti opportunamente.

ART. 23. - *Valori di pianificazione*

Per la pianificazione di nuove zone edificabili e la protezione contro il rumore prodotto da nuovi impianti fissi, il Consiglio federale stabilisce valori limite di pianificazione inferiori ai valori limite delle immissioni.

ART. 24. - *Requisiti per le zone edificabili*

<sup>1</sup> Le nuove zone per la costruzione di abitazioni o di altri edifici, destinati al soggiorno prolungato di persone, possono essere previste soltanto nelle regioni in cui le immissioni foniche non superano i valori di pianificazione o nelle quali questi valori possono essere rispettati mediante misure di pianificazione, sistemazione o costruzione.

<sup>2</sup> Le zone esistenti, ma non ancora urbanizzate per la costruzione di abitazioni o di altri edifici destinati al soggiorno prolungato di persone, nelle quali i valori di pianificazione sono superati, devono essere riservate per usi meno sensibili al rumore, eccetto che, nella parte preponderante di tali zone, i valori di pianificazione possano venir rispettati mediante misure di pianificazione, sistemazione o costruzione.

ART. 25. - *Costruzione di impianti fissi*

<sup>1</sup> La costruzione di impianti fissi è autorizzata solo se le immissioni foniche da essi prodotte non superano da sole i valori di pianificazione nelle vicinanze; l'autorità che rilascia i permessi può esigere una valutazione preventiva del rumore.

<sup>2</sup> Se l'impianto è d'interesse pubblico preponderante e se l'osservanza dei valori di pianificazione costituisce un onere sproporzionato per la realizzazione del progetto, possono essere accordate facilitazioni. In tal caso, riservato il capoverso 3, i valori limite delle immissioni non devono però essere superati.

<sup>3</sup> Se, nella costruzione di nuove strade, aeroporti, impianti ferroviari o altri impianti fissi pubblici o concessionati, i valori limite delle immissioni 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.

Capitolo 2:  
SOSTANZE PERICOLOSE PER L'AMBIENTE

ART. 26. - *Controllo autonomo*

<sup>1</sup> È vietato mettere in commercio sostanze per usi mediante i quali, anche se conformi alle prescrizioni, esse, i loro derivati o residui possano mettere in pericolo l'uomo o il suo ambiente naturale.

<sup>2</sup> A tale scopo il fabbricante o l'importatore effettua un controllo autonomo.

<sup>3</sup> Il Consiglio federale può emanare prescrizioni sull'estensione del controllo autonomo.

ART. 27. - *Istruzione per l'uso*

<sup>1</sup> Chiunque mette in commercio sostanze deve munirle di un'istruzione per l'uso, qualora siano presumibili impieghi o tipi di eliminazione pericolosi per l'ambiente.

<sup>2</sup> L'istruzione per l'uso indica:

- a. il modo d'impiego conforme alle esigenze ecologiche;
- b. la pericolosità per l'ambiente;
- c. la quantità occorrente per ottenere l'effetto desiderato;
- d. il modo di eliminazione.

<sup>3</sup> Sono riservati i segni distintivi delle sostanze secondo la legislazione sui veleni.

ART. 28. - *Impiego conforme alle esigenze ecologiche*

<sup>1</sup> Le sostanze possono essere impiegate o depositate solo in modo che esse, i loro derivati o residui non possano mettere in pericolo l'uomo o il suo ambiente naturale.

<sup>2</sup> L'istruzione per l'uso dev'essere osservata.

ART. 29. - *Prescrizioni del Consiglio federale*

<sup>1</sup> Il Consiglio federale può emanare prescrizioni su sostanze che, a cagione delle loro proprietà, del modo d'impiego o della quantità utilizzata, possono costituire un pericolo per l'ambiente o, indirettamente, per l'uomo.

<sup>2</sup> Tali prescrizioni riguardano segnatamente:

- a. le sostanze che, conformemente alla loro destinazione, giungono a contatto con l'ambiente, quali i diserbanti e gli anti-parassitari, compresi i prodotti per la conservazione delle scorte e la protezione del legno, come anche i concimi, i regolatori di crescita, i sali da spargere e i gas propellenti;

- b. le sostanze che o i cui derivati possono accumularsi nell'ambiente, quali i composti organici clorurati e i metalli pesanti.

## Capitolo 3:

## RIFIUTI

ART. 30. - *Obbligo di riciclare, di rendere innocui o di eliminare i rifiuti*

<sup>1</sup> Il detentore di rifiuti deve riciclarli, renderli innocui o eliminarli secondo le prescrizioni della Confederazione e dei Cantoni.

<sup>2</sup> Chiunque intende sistemare o gestire una discarica dev'essere in possesso di un'autorizzazione cantonale; questa gli è accordata soltanto se dimostra la necessità della discarica. L'autorizzazione definisce i generi di rifiuti che possono esservi depositati.

<sup>3</sup> Il deposito dei rifiuti è permesso solo nelle discariche autorizzate.

<sup>4</sup> I rifiuti pericolosi possono essere consegnati, all'interno del territorio della Confederazione, soltanto a imprese che dispongono, in virtù dell'articolo 32 capoverso 2 lettera b, di un'autorizzazione per il ritiro di tali rifiuti.

ART. 31. - *Compiti della Confederazione e dei Cantoni*

<sup>1</sup> I Cantoni provvedono affinché i rifiuti siano riciclati, resi innocui o eliminati secondo le prescrizioni.

<sup>2</sup> Essi riciclano, rendono innocui o eliminano i rifiuti urbani e quelli di un responsabile non identificabile o non in grado, per insolvenza, di soddisfare all'obbligo previsto all'articolo 30 capoverso 1. Essi possono delegare questi compiti anche ai Comuni o ad altre corporazioni di diritto pubblico. L'esecuzione può essere affidata ad imprese private.

<sup>3</sup> I Cantoni collaborano tra loro e provvedono per la cooperazione dei Comuni. Il Consiglio federale può obbligarli a mettere a disposizione di altri Cantoni appropriati impianti di riciclaggio, di neutralizzazione o di eliminazione. Se necessario, esso regola la ripartizione delle spese.

<sup>4</sup> I Cantoni precisano il loro fabbisogno futuro di discariche e di altri impianti di disinquinamento e ne determinano le ubicazioni; sottopongono i piani alla Confederazione che provvede per il coordinamento.

<sup>5</sup> Le ubicazioni delle discariche e di altri impianti di disinquinamento per rifiuti pericolosi sono determinate dai Cantoni, se necessario con la mediazione della Confederazione. Se non è possibile un'intesa, decide il Consiglio federale.

ART. 32. - *Prescrizioni del Consiglio federale*

<sup>1</sup> Il Consiglio federale emana prescrizioni sulla messa in circolazione di rifiuti pericolosi, inclusi l'importazione, l'esportazione ed il transito.

<sup>2</sup> Prescrive in particolare che i rifiuti pericolosi:

- a. devono essere contrassegnati per la consegna all'interno del territorio della Confederazione, per l'importazione, l'esportazione ed il transito;
- b. possono essere ritirati o importati soltanto da imprese che dispongono di un'autorizzazione. L'autorizzazione è accordata alle imprese che offrono garanzia per un trattamento dei rifiuti conforme alle esigenze ecologiche. Essa è rilasciata dal Cantone in cui l'impresa gestisce impianti di disinquinamento fissi; se l'impresa non dispone di tali impianti, dal Cantone di sede.

<sup>3</sup> Il Consiglio federale emana prescrizioni tecniche e organizzative sugli impianti di trattamento dei rifiuti, in particolare sulle discariche.

<sup>4</sup> Il Consiglio federale può:

- a. prescrivere che determinati rifiuti, come veleni, vetro e carta vecchia, siano consegnati separatamente per il riciclaggio, la neutralizzazione o l'eliminazione;
- b. prescrivere che certi rifiuti, segnatamente i veleni, siano resi innocui;
- c. prescrivere il riciclaggio di determinati rifiuti se economicamente sostenibile e ecologicamente meno pregiudizievole dell'eliminazione;
- d. obbligare i venditori di determinati tipi di prodotti o imballaggi, come bottiglie o pile e termometri al mercurio, a riprenderli, eventualmente contro rimborso di un deposito;
- e. vietare gli imballaggi di beni di massa se provocano volumi sproporzionati di rifiuti o se ne ostacolano notevolmente il riciclaggio;
- f. vietare l'impiego di sostanze che, giungendo nei rifiuti urbani, ne ostacolano considerevolmente l'eliminazione negli impianti di trattamento, o che, se i rifiuti sono utilizzati nell'agricoltura, possono pregiudicare la fertilità del suolo o le acque;
- g. emanare prescrizioni sull'impiego dei rifiuti provenienti dalla tenuta di animali e dei rifiuti domestici o industriali idonei al compostaggio, per evitare un eccessivo carico inquinante del suolo e delle acque.

## Capitolo 4:

## CARICHI INQUINANTI IL SUOLO

ART. 33. - *Valori indicativi*

Il Consiglio federale può fissare valori indicativi per la valutazione dei carichi inquinanti il suolo con sostanze nocive indegradabili o soltanto difficilmente degradabili. Tali valori devono essere determinati in modo che, secondo la scienza e l'esperienza, i carichi inferiori ad essi non nuocciano, nemmeno a lungo termine, alla fertilità del suolo.

ART. 34. - *Principio*

Nelle prescrizioni secondo gli articoli 12, 14, 29 e 32 è tenuto conto della protezione del suolo dai carichi derivanti da inquinamenti atmosferici, sostanze pericolose per l'ambiente e rifiuti.

ART. 35. - *Prescrizioni dei Cantoni*

Per le regioni in cui la fertilità del suolo è gravemente minacciata o già compromessa, i Cantoni, d'intesa con il Consiglio federale, stabiliscono valori limite più severi per le emissioni o limitano, nella misura necessaria, l'impiego di sostanze.

## TITOLO TERZO:

## ESECUZIONE, PROMOVIMENTO E PROCEDURA

## Capitolo 1:

## ESECUZIONE

Sezione 1: *Esecuzione da parte dei Cantoni*ART. 36. - *Competenze esecutive dei Cantoni*

Riservato l'articolo 41, l'esecuzione della presente legge incombe ai Cantoni.

ART. 37. - *Prescrizioni esecutive dei Cantoni*

Le prescrizioni esecutive cantonali concernenti l'esame dell'impatto sull'ambiente (art. 9), la protezione delle catastrofi (art. 10), il risanamento (art. 16 a 18), la protezione acustica negli immobili (art. 20 e 21) e i rifiuti (art. 30 a 32), per essere valide, devono essere approvate dal Consiglio federale.

**Sezione 2: Esecuzione da parte della Confederazione****ART. 38. - Vigilanza e coordinamento**

<sup>1</sup> La Confederazione vigila sull'esecuzione della presente legge.

<sup>2</sup> Essa coordina le misure esecutive cantonali e quelle dei suoi propri istituti ed aziende.

<sup>3</sup> Il Consiglio federale determina i metodi d'esame, di misurazione e di calcolo.

**ART. 39. - Prescrizioni esecutive e accordi internazionali**

<sup>1</sup> Il Consiglio federale emana le prescrizioni esecutive.

<sup>2</sup> Esso può stipulare accordi internazionali su:

- a. le prescrizioni tecniche;
- b. l'eliminazione di rifiuti;
- c. la collocazione nelle zone confinarie mediante l'istituzione di commissioni bilaterali consultive;
- d. la raccolta di dati e le indagini;
- e. la ricerca e la formazione.

<sup>3</sup> Prima di emanare ordinanze o di concludere accordi internazionali, consulta i Cantoni e i gruppi interessati.

**ART. 40. - Omologazione e contrassegni**

<sup>1</sup> Il Consiglio federale stabilisce per quali impianti fabbricati in serie, come bruciatori e caldaie da riscaldamento, macchine edili e tosa-trici d'erba, sono necessarie l'omologazione federale e l'apposizione di un contrassegno.

<sup>2</sup> Tali impianti sottostanno all'omologazione nella misura del carico inquinante che essi provocano.

<sup>3</sup> Il Consiglio federale può riconoscere omologazioni e contrassegni esteri.

**ART. 41. - Competenze esecutive della Confederazione**

<sup>1</sup> La Confederazione dà esecuzione agli articoli 12 capoverso 1 lettera e (prescrizioni su combustibili e carburanti), 26 (controllo autonomo), 27 (istruzione per l'uso), 29 (prescrizioni sulle sostanze), 31 capoverso 5 (ubicazione degli impianti di disinquinamento per i rifiuti pericolosi), 32 capoversi 1 e 2 (importazione e esportazione di rifiuti pericolosi), 39 (prescrizioni esecutive e accordi internazionali), 40 (omologazione e contrassegni) e 46 capoverso 3 (dati concernenti le sostanze); essa può far capo ai Canoni per determinati compiti parziali.

<sup>2</sup> Le autorità federali, che, in virtù di altre leggi federali, già ese-

guono prescrizioni concernenti impianti, sostanze o rifiuti, provvedono, nel loro ambito di competenza, anche all'applicazione della presente legge secondo le loro norme procedurali; se tale procedimento è inadeguato, il Consiglio federale disciplina l'esecuzione e provvede per il coordinamento tra i servizi interessati.

<sup>3</sup> Le autorità esecutive federali tengono conto delle misure di protezione dell'ambiente previste dai Cantoni.

**Sezione 3: Disposizioni esecutive speciali****ART. 42. - Servizi della protezione dell'ambiente**

<sup>1</sup> Per l'esame dei problemi della protezione dell'ambiente, i Cantoni istituiscono un servizio specialistico o designano a tal fine uffici idonei esistenti.

<sup>2</sup> L'Ufficio federale della protezione dell'ambiente è il pertinente servizio della Confederazione.

**ART. 43. - Collaborazione**

Le autorità esecutive possono delegare compiti d'esecuzione, in particolare di controllo e di sorveglianza, a corporazioni di diritto pubblico o a privati.

**ART. 44. - Rilevazioni sul carico inquinante**

<sup>1</sup> La Confederazione e i Cantoni procedono a rilevazioni sul carico inquinante ed esaminano l'esito delle misure prese in virtù della presente legge.

<sup>2</sup> Il Consiglio federale coordina le rilevazioni e le raccolte di dati, federali e cantonali.

<sup>3</sup> Determina quali dati, rilevati su sostanze in base alla legislazione sui i veleni, le derrate alimentari e l'agricoltura, devono essere messi a disposizione dell'Ufficio federale alla protezione dell'ambiente.

**ART. 45. - Controlli periodici**

Il Consiglio federale può prescrivere il controllo regolare d'impianti, come bruciatori ad olio, inceneritori di rifiuti e macchine edili.

**ART. 46. - Obbligo d'informare**

<sup>1</sup> Ognuno è tenuto a fornire alle autorità le informazioni necessarie all'esecuzione della presente legge e, se necessario, a svolgere o a tollerare indagini.

<sup>2</sup> Il Consiglio federale o i Cantoni possono ordinare che siano compilati elenchi degli inquinamenti atmosferici, del rumore e delle vibrazioni, dei rifiuti e della loro eliminazione, come anche del genere e della quantità di materie prime e di prodotti, e che, a richiesta, siano trasmessi alle autorità.

<sup>3</sup> Il Consiglio federale può ordinare che siano forniti dati su sostanze se è presumibile che il loro probabile carico inquinante sia pregiudizievole per l'ambiente o se sono messe in commercio per la prima volta.

#### ART. 47. - *Informazione e obbligo del segreto*

<sup>1</sup> I risultati dell'esame dei tipi ammessi devono essere comunicati, se ne è fatto richiesta, e pubblicati periodicamente.

<sup>2</sup> Le autorità competenti possono, uditi gli interessati, pubblicare i risultati del controllo d'impianti e le informazioni secondo l'articolo 46, se sono d'interesse generale. I risultati del controllo devono essere comunicati, a richiesta, qualora non vi osti un interesse preponderante. Il segreto di fabbricazione e d'affari è in ogni caso protetto.

<sup>2</sup> Tutte le persone incaricate dell'esecuzione della presente legge, gli esperti e i membri di commissioni e di comitati tecnici sono tenuti al segreto d'ufficio.

#### ART. 48. - *Tasse*

<sup>1</sup> Per le autorizzazioni, i controlli e le prestazioni speciali secondo la presente legge, è riscossa una tassa.

<sup>2</sup> Per la Confederazione, l'ammontare è fissato dal Consiglio federale e, per i Cantoni, dall'autorità competente giusta il diritto cantonale.

#### Capitolo 2: PROMOVIMENTO

#### ART. 49. - *Formazione e ricerca*

<sup>1</sup> La Confederazione promuove la formazione e il perfezionamento delle persone incaricate dei compiti nella presente legge.

<sup>2</sup> Essa può far eseguire o sostenere lavori di ricerca.

#### ART. 50. - *Sussidi per misure di protezione dell'ambiente lungo le strade*

<sup>1</sup> La Confederazione partecipa alle spese delle necessarie misure di protezione dell'ambiente lungo le strade o, in via sostitutiva, negli edifici nel quadro dell'uso del prodotto netto dei dazi d'entrata sui carburanti per compiti connessi con la circolazione stradale.

<sup>2</sup> Il sussidio federale per le misure di protezione dell'ambiente lungo

le strade nazionali e lungo quelle principali sistemabili con la partecipazione finanziaria della Confederazione è commisurato alle aliquote fissate per tali strade.

<sup>3</sup> L'aliquota di sussidio per risanamenti nella rimanente rete stradale è del 30 al 60 per cento. Per la valutazione del sussidio sono determinanti sia la capacità finanziaria del Cantone sia i costi del risanamento.

<sup>4</sup> I sussidi federali sono versati ai Cantoni.

#### ART. 51. - *Installazioni di controllo e di sorveglianza*

Se le installazioni di misurazione, di controllo e di sorveglianza necessarie all'esecuzione della presente legge servono a più Cantoni, la Confederazione può sussidiarne i costi di costruzione e d'attrezzatura.

#### ART. 52. - *Impianti per rifiuti*

La Confederazione può prestare fidejussioni per la costruzione di impianti di riciclaggio, di neutralizzazione o d'eliminazione di rifiuti, che servono segnatamente a più Cantoni, nella misura in cui il finanziamento non possa essere assicurato altrimenti.

#### ART. 53. - *Restituzione*

<sup>1</sup> Può essere chiesta la restituzione dei sussidi federali indebitamente ottenuti. La restituzione può essere chiesta anche quando un'installazione viene sottratta al suo scopo.

<sup>2</sup> Il diritto della Confederazione alla restituzione si prescrive in cinque anni a contare dal giorno in cui è sorto. Tuttavia, se il diritto alla restituzione procede da un reato per il quale il diritto prevede un termine di prescrizione più lungo, è applicabile quest'ultimo.

#### Capitolo 3: PROCEDURA

#### ART. 54. - *Rimedi giuridici*

<sup>1</sup> La procedura di ricorso è retta dalla legge federale sulla procedura amministrativa<sup>1</sup> e da quella sull'organizzazione giudiziaria<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Sono riservate le norme procedurali derogatorie, applicabili in virtù dell'articolo 41 capoverso 2.

<sup>1</sup> RS 172.021

<sup>2</sup> RS 173.110

ART. 55. - *Diritto di ricorso delle organizzazioni*

<sup>1</sup> Le organizzazioni nazionali di protezione dell'ambiente sono parimente legittimate a ricorrere purché siano state fondate almeno dieci anni prima della presentazione del ricorso e nella misura in cui sia ammesso il ricorso amministrativo al Consiglio federale o il ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale contro decisioni cantonali o federali riguardanti la pianificazione, la costruzione o la trasformazione di impianti fissi soggetti all'esame dell'impatto sull'ambiente di cui all'articolo 9.

<sup>2</sup> Il Consiglio federale designa le organizzazioni legittimate a ricorrere.

<sup>3</sup> Esse sono inoltre autorizzate ad avvalersi dei rimedi giuridici previsti dal diritto cantonale.

ART. 56. - *Ricorso delle autorità*

<sup>1</sup> Il Dipartimento federale dell'interno è autorizzato ad avvalersi, contro le decisioni cantonali fondate sulla presente legge e sulle sue disposizioni esecutive, dei rimedi giuridici previsti dal diritto federale e cantonale.

<sup>2</sup> Lo stesso diritto spetta ai Cantoni per controversie riguardanti gli effetti provenienti da Cantoni vicini.

<sup>3</sup> Le autorità cantonali di ultima istanza notificano le loro decisioni, impugnabili con ricorso amministrativo al Consiglio federale o con ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale, immediatamente e gratuitamente al Dipartimento federale dell'interno.

ART. 57. - *Ricorso dei Comuni*

I Comuni sono autorizzati ad avvalersi, contro le decisioni cantonali e federali fondate sulla presente legge, dei rimedi giuridici previsti dal diritto cantonale e federale, in quanto siano toccati dalla decisione e abbiano un interesse degno di protezione all'annullamento o alla modificazione della stessa.

ART. 58. - *Espropriazione*

<sup>1</sup> Se l'adempimento dei compiti previsti dalla presente legge lo esige, i governi cantonali possono esercitare il diritto d'espropriazione o delegarlo a terzi.

<sup>2</sup> Nelle loro prescrizioni esecutive, i Cantoni possono dichiarare applicabile la legge federale sull'espropriazione<sup>1</sup>. Essi prevedono che:

<sup>1</sup> RS 711

- a. il governo cantonale decide sulle opposizioni rimaste controverse;
- b. il presidente della Commissione federale di stima può autorizzare la procedura abbreviata, qualora le persone colpite dall'espropriazione possano essere esattamente determinate.

<sup>3</sup> La legislazione federale sull'espropriazione è applicabile alle opere comuni di diversi Cantoni o situate sul territorio di più Cantoni. Il Dipartimento federale dell'interno decide sul diritto d'espropriazione.

ART. 59. - *Costi delle misure di sicurezza*

I costi delle misure che le autorità competenti adottano per la difesa da un effetto imminente, per l'accertamento e l'eliminazione del medesimo, possono essere addossati a chi ne è la causa.

TITOLO QUARTO:  
DISPOSIZIONI PENALIART. 60. - *Delitti*

- <sup>1</sup> Chiunque, intenzionalmente,
- a. omette di prendere le misure di sicurezza ordinate per prevenire le catastrofi o si avvale di procedimenti di produzione o di sistemi di deposito vietati (art. 10);
  - b. mette in commercio sostanze per usi di cui sa o deve sapere che possono mettere in pericolo l'uomo o il suo ambiente naturale (art. 26);
  - c. mette in commercio sostanze senza le istruzioni per l'uso, ancorché siano presumibili impieghi o tipi di eliminazione pericolosi per l'ambiente (art. 27);
  - d. impiega o deposita sostanze contrariamente alle istruzioni per l'uso, in modo che esse, i loro derivati o residui possano mettere in pericolo l'uomo o il suo ambiente (art. 28);
  - e. viola le prescrizioni sulle sostanze (art. 29, 32 cpv. 4 lett. f e 35);
  - f. sistema o gestisce una discarica senza autorizzazione (art. 30 cpv. 2);
  - g. non contrassegna i rifiuti pericolosi destinati alla consegna (art. 32 cpv. 2 lett. a) o li consegna a un'impresa non autorizzata (art. 30 cpv. 4);
  - h. ritira o importa rifiuti pericolosi senza esserne autorizzato (art. 32 cpv. 2 lett. b);
  - i. viola le prescrizioni sulla messa in circolazione di rifiuti pericolosi (art. 32 cpv. 1);
  - k. viola le prescrizioni sui rifiuti (art. 32 cpv. 4 lett. f, g),  
è punito con la detenzione o con la multa; se l'uomo o l'ambiente è stato messo in grave pericolo, la pena è della detenzione.

<sup>2</sup> Se l'autore ha agito per negligenza, la pena è della detenzione sino a sei mesi o della multa.

ART. 61. - *Contravvenzioni*

- <sup>1</sup> Chiunque, intenzionalmente,
- a. viola i limiti delle emissioni prescritti in virtù della presente legge (art. 12 e 35);
  - b. non si conforma alle decisioni di risanamento (art. 16);
  - c. munisce le istruzioni per l'uso d'indicazioni false o incomplete (art. 27);
  - d. impiega o deposita sostanze non provviste d'istruzione per l'uso, in modo che esse, i loro derivati o residui possano mettere in pericolo l'uomo e il suo ambiente naturale (art. 28);
  - e. deposita rifiuti in discariche non autorizzate (art. 30 cpv. 3);
  - f. viola le prescrizioni sui rifiuti (art. 32 cpv. 3 e 4 lett. a-e);
  - g. non prende le misure di protezione acustica prescritte dall'autorità (art. 19 a 25);
  - h. rifiuta di dare informazioni o fornisce dati inesatti all'autorità competente (art. 46);
  - i. viola le prescrizioni su l'omologazione e i contrassegni (art. 40), è punito con l'arresto o la multa.

<sup>2</sup> Se l'autore ha agito per negligenza, la pena è della multa.

<sup>3</sup> Il tentativo e la complicità sono punibili.

ART. 62. - *Applicazione del diritto penale amministrativo*

Gli articoli 6 e 7 della legge federale sul diritto penale amministrativo<sup>1</sup> sono applicabili ai reati secondo la presente legge.

TITOLO QUINTO:  
DISPOSIZIONI FINALI

ART. 63. - *Disposizione transitoria concernente il controllo autonomo di sostanze*

<sup>1</sup> Dopo tre anni dall'entrata in vigore della presente legge, le sostanze con nuove componenti possono essere messe in commercio solo se hanno subito il controllo autonomo (art. 26).

<sup>2</sup> Il Consiglio federale stabilisce il termine transitorio per le altre sostanze.

<sup>1</sup> RS 313.0

ART. 64. - *Adattamento di ordinanze federali*

Le prescrizioni concernenti l'ambiente, emanate in virtù di altre leggi federali, se non sono conformi a quelle della presente legge, devono essere adeguate o completate secondo un piano stabilito dal Consiglio federale.

ART. 65. - *Diritto cantonale sulla protezione dell'ambiente*

<sup>1</sup> Fintanto che il Consiglio federale non fa espressamente uso della sua facoltà di emanare ordinanze, i Cantoni, udito il Dipartimento federale dell'interno, possono emanare, nei limiti della presente legge, disposizioni proprie.

<sup>2</sup> I Cantoni non possono stabilire nuovi valori limite delle immissioni, nuovi valori d'allarme o nuovi valori di pianificazione, né emanare nuove disposizioni concernenti l'omologazione e le sostanze pericolose per l'ambiente. Le prescrizioni cantonali esistenti rimangono in vigore finché il Consiglio federale non emani le pertinenti prescrizioni.

ART. 66. - *Modificazione di leggi federali*

1. La legge federale del 1° luglio 1966<sup>1</sup> sulla protezione della natura e del paesaggio è modificata come segue:

Art. 18 cpv. 1<sup>2</sup>F<sup>31bis</sup>2F<sup>32</sup> e 1<sup>2</sup>F<sup>31ter</sup>  
...<sup>2</sup>

Art. 21  
...<sup>2</sup>

Art. 24 cpv. 1  
...<sup>2</sup>

2. Il decreto federale del 23 dicembre 1959<sup>3</sup> concernente l'uso della quota del prodotto dei dazi d'entrata sui carburanti per motori destinati alle costruzioni stradali è modificato come segue:

Art. 1  
...<sup>2</sup>

Art. 4 cpv. 1  
...<sup>2</sup>

Art. 10  
...<sup>2</sup>

Art. 15 cpv. 1 lett. b  
...<sup>2</sup>

3. La legge dell'8 ottobre 1971<sup>4</sup> contro l'inquinamento delle acque è

<sup>1</sup> RS 451

<sup>2</sup> Testo inserito nella L. menzionata.

<sup>3</sup> [RU 1960 382, 1962 7 art. 4, 1972 528; RS 611.04 n. 1 822. RS 725.116.2 art. 39 n. 1]

<sup>4</sup> RS 814.20

modificata come segue:

*Art. 3 cpv. 1bis*

...<sup>1</sup>

*Art. 5 cpv. 1*

...<sup>1</sup>

*Art. 23 cpv. 3*

...<sup>1</sup>

*Art. 27 cpv. 2*

*Abrogato*

4. La legge del 21 marzo 1969<sup>2</sup> sui veleni è modificata come segue:

*Art. 16*

...<sup>1</sup>

5. La legge sul lavoro<sup>3</sup> è modificata come segue:

*Art. 6 cpv. 1*

...<sup>1</sup>

**ART. 67. - Referendum e entrata in vigore**

<sup>1</sup> La presente legge sottostà al referendum facoltativo.

<sup>2</sup> Il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore.

Data dell'entrata in vigore: 1° gennaio 1985<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Testo inserito nella L. menzionata.

<sup>2</sup> RS 814.80

<sup>3</sup> RS 822.11

<sup>4</sup> DCF del 12 set. 1984 (RU 1984 1143).

## Modification de la loi sur la protection de l'environnement (LPE)

Projet Mai 1990

### Loi sur la protection de l'environnement

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,  
vu le message du Conseil fédéral du...<sup>1</sup>,  
arrête:

I

La loi du 7 octobre 1983<sup>2</sup> sur la protection de l'environnement est modifiée comme il suit:

**ART. 4, 2<sup>e</sup> al.**

<sup>2</sup> Les prescriptions sur l'utilisation de substances et d'organismes portant atteinte à l'environnement qui se fondent sur d'autres lois fédérales doivent satisfaire aux principes applicables aux substances dangereuses pour l'environnement (art. 26 à 28) et aux organismes dangereux pour l'environnement (art. 29a et 29b).

**ART. 7, al. 1<sup>er</sup> et 5<sup>bis</sup> (nouveau)**

<sup>1</sup> Par atteintes, on entend les pollutions atmosphériques, le bruit, les vibrations, les rayons ainsi que les pollutions du sol ou des eaux, produits par la construction ou l'exploitation d'installations ou par la manipulation de substances, d'organismes ou de déchets.

<sup>5bis</sup> Par organismes, on entend les unités biologiques cellulaires ou acellulaires capables de se multiplier ou d'être multipliées, à l'exception de l'homme. En font notamment partie:

a. Les animaux et les plantes;

<sup>1</sup> FF ...

<sup>2</sup> RS 814.01

- b. Les microorganismes tels que les protistes, les champignons inférieurs, les bactéries, y compris les unités acellulaires, telles que les virus, les viroïdes et les plasmides;
- c. Les cultures de cellules humaines, animales ou végétales.

ART. 10, 1<sup>er</sup> al., première phrase

<sup>1</sup> Quiconque exploite ou entend exploiter des installations ou entrepose des substances ou des organismes qui, en cas d'événement extraordinaire, peuvent causer de graves dommages à l'homme ou à l'environnement, doit prendre les mesures propres à assurer la protection de la population et de son environnement...

#### Chapitre 3:

#### ORGANISMES DANGEREUX POUR L'ENVIRONNEMENT (nouveau)

##### ART. 29a

##### Mise dans le commerce

<sup>1</sup> Il est interdit de mettre dans le commerce des organismes qui, lorsqu'ils sont utilisés conformément aux prescriptions peuvent, de même que leurs métabolites ou leurs déchets, menacer l'homme ou son environnement.

<sup>2</sup> Quiconque entend mettre dans le commerce des organismes qu'il a modifiés génétiquement, cultivés ou importés doit préalablement effectuer un contrôle autonome.

<sup>3</sup> Quiconque met des organismes dans le commerce doit informer le preneur et lui fournir toute instruction utile afin qu'en les manipulant, celui-ci ne mette en danger ni l'homme ni l'environnement.

##### ART. 29b

##### Utilisation d'organismes

<sup>1</sup> Les organismes doivent être utilisés ou entreposés de manière à ce qu'eux-mêmes, leurs métabolites ou leurs déchets ne puissent menacer ni l'homme ni son environnement.

<sup>2</sup> Quiconque utilise ou entrepose des organismes est tenu de se conformer aux instructions qu'il a reçues.

##### ART. 29c

##### Prescriptions du Conseil fédéral

<sup>1</sup> Le Conseil fédéral peut:

- a. Réglementer la nature et l'ampleur des contrôles autonomes ainsi que leur vérification;
- b. Edicter des prescriptions relatives aux données sur les organismes qui doivent être communiquées au preneur.

<sup>2</sup> Il peut réglementer la manipulation d'organismes pathogènes, toxiques, à gènes recombinés ou non indigènes, notamment:

- a. En instituant une autorisation obligatoire;
- b. En ordonnant que les projets de recherche et de développement portant sur de tels organismes soient soumis à une commission d'experts qui en vérifie la sécurité biologique;
- c. En imposant pour les tests des garanties de dommages-intérêts suffisantes;
- d. En édictant des prescriptions sur le transport, l'importation et l'exportation de tels organismes.

<sup>3</sup> Il peut:

- a. Restreindre ou interdire la manipulation de certains organismes pouvant mettre en danger l'homme ou l'environnement;
- b. Imposer des mesures permettant de lutter contre certains organismes lorsque la protection de l'homme ou de l'environnement l'exige.

#### Chapitre 4:

#### DÉCHETS

(ce titre figurera en tête de l'art. 30)

ART. 32, al. 1<sup>er</sup>, deuxième phrase (nouvelle), 2<sup>bis</sup> (nouveau), 4, let. b, c<sup>bis</sup> (nouvelle), e ainsi que i, k et l (nouvelles) et 5 (nouveau)

<sup>1</sup> ...Il peut également réglementer l'activité des entreprises qui organisent depuis la Suisse les mouvements de déchets dangereux ou qui y sont associées, lorsqu'il n'est pas établi que des mesures adéquates permettent de valoriser, de neutraliser ou d'éliminer ces déchets conformément aux impératifs de la protection de l'environnement.

<sup>2bis</sup> Le Conseil fédéral peut enjoindre aux cantons de ne plus délivrer d'autorisations au sens du 2<sup>e</sup> alinéa, lettre b, lorsque les entreprises déjà titulaires d'une telle autorisation:

- a. Peuvent couvrir les besoins du pays, et
- b. Ont besoin de traiter les déchets produits en Suisse afin d'assurer la rentabilité de leurs installations.

<sup>4</sup> Le Conseil fédéral peut:

- b. Prescrire le mode de traitement de certains déchets;
- c.<sup>bis</sup> Restreindre l'emploi de certaines matières premières pour des usages donnés, si cela est nécessaire pour garantir l'écoulement de produits issus du recyclage de déchets, dans la mesure où il n'en résulte ni une baisse importante de la qualité, ni des coûts supplémentaires;
- e. Interdire certains articles jetables et certains types d'emballages lorsque des produits de remplacement existent ou qu'il est possible d'en fabriquer;

h. ...<sup>1</sup>

i. Soumettre les fabricants et les importateurs de certains produits qui, tels les piles, les emballages de boissons, les tubes fluorescents ou les huiles pour moteurs, exigent après usage un traitement particulier, à l'obligation de prélever au moment de la vente ou de l'importation une taxe pour la collecte, le transport et le traitement desdits produits. Le montant des taxes sera versé à la Confédération et servira à dédommager les entreprises qui se chargent de ces opérations.

k. Prescrire aux détenteurs de déchets dangereux de les remettre à un éliminateur donné, lorsque cette mesure est nécessaire à l'exploitation rationnelle des installations existantes ou prévues de ladite entreprise;

l. Obliger les entreprises titulaires d'une autorisation au sens du 2<sup>e</sup> alinéa, lettre b, à réceptionner les déchets dangereux de tous les remettants d'une région donnée, aux frais de ceux-ci, pour autant qu'elle dispose de la capacité de traitement nécessaire.

<sup>5</sup> Le Conseil fédéral peut obliger les vendeurs et les importateurs à verser à une caisse de compensation les sommes excédentaires provenant du prélèvement des consignes, et confier à une organisation appropriée le soin de gérer celle-ci. Ces recettes serviront à combler les déficits que le remboursement de la consigne aura pu occasionner à certains vendeurs ou importateurs, et à promouvoir la restitution des biens consignés.

#### Chapitre 5:

#### ATTEINTES PORTÉES AU SOL (ce titre figurera en tête de l'art. 33)

#### ART. 33

##### *première phrase*

En vue d'évaluer les atteintes portées au sol par des substances ou organismes nocifs, ou par des substances non dégradables ou difficilement dégradables, le Conseil fédéral peut fixer des valeurs indicatives. Celles-ci doivent...

#### ART. 34

##### *Principe*

<sup>2</sup> Les prescriptions édictées en vertu des articles 12, 14, 29 29c et 32 tiennent compte des exigences de la protection du sol contre les atteintes

<sup>1</sup> Cette modification figure déjà dans la révision de la loi fédérale sur la protection des eaux (FF 1987 II 1205)

qui lui sont portées par les pollutions atmosphériques, par les substances dangereuses et les organismes dangereux pour l'environnement et par les déchets.

#### ART. 35

##### *Prescriptions des cantons*

En accord avec le Conseil fédéral, les cantons établissent des limitations d'émission plus sévères dans les régions où la fertilité du sol est gravement menacée ou déjà compromise, ou limitent l'utilisation de substances et d'organismes dans la mesure où cela est nécessaire.

#### Chapitre 6:

#### TAXES D'INCITATION (nouveau)

#### ART. 35a

##### *Principe*

En vue de réduire l'emploi de substances dangereuses et d'organismes dangereux pour l'environnement, la Confédération prélève des taxes d'incitation sur:

- a. Les composés organiques volatils;
- b. L'huile de chauffage «extra légère» et le carburant diesel dont la teneur en soufre est supérieure à 0,1 pour cent (% masse);
- c. Les engrais du commerce;
- d. Les produits pour le traitement des plantes.

#### ART. 35b

##### *Composés organiques volatils*

<sup>1</sup> Quiconque produit ou importe des composés organiques volatils verse une taxe à la Confédération.

<sup>2</sup> Est également soumise à une taxe d'incitation l'importation de peintures et de vernis contenant de tels composés. Le Conseil fédéral peut par ailleurs soumettre à une telle taxe l'importation d'autres mélanges ou objets contenant de telles substances lorsque:

- a. La quantité de ces substances contribue sensiblement à la pollution de l'environnement;
- b. Le prélèvement d'une telle taxe est nécessaire pour supprimer d'éventuelles distorsions de concurrence entre offre indigène et offre étrangère.

<sup>3</sup> Ne sont soumis à cette taxe ni les composés organiques volatils employés comme carburant ou comme combustible, ni ceux qui sont exportés ou qui transitent par la Suisse.

<sup>4</sup> La taxe d'incitation est remboursée lorsque des substances, des mélanges ou des objets sur lesquels elle a déjà été prélevée sont exportés. Par ailleurs, le Conseil fédéral peut:

- a. Prévoir le remboursement des taxes prélevées sur des composés organiques si ceux-ci sont employés ou ont été traités de façon à ce qu'ils ne puissent plus se répandre dans l'environnement;
- b. Exclure le remboursement de taxes déjà prélevées, si cela devait entraîner des frais ou des difficultés disproportionnés.

<sup>5</sup> Le Conseil fédéral fixe le montant de la taxe. Ce faisant, il tient compte notamment:

- a. Des atteintes que les composés organiques volatils portent à l'environnement;
- b. Du danger que présentent ces substances;
- c. Du coût des mesures permettant de limiter les atteintes dues à ces substances;
- d. Du prix de ces substances ainsi que du prix de substances de remplacement moins polluantes.

<sup>6</sup> La Confédération peut utiliser le produit de cette taxe pour réduire la pollution imputable aux composés organiques volatils. Elle peut ainsi notamment encourager:

- a. Le développement de technologies nouvelles dans le domaine de la protection de l'environnement;
- b. L'utilisation de technologies permettant d'aller au-delà des exigences prévues par la présente loi;
- c. L'action de services d'information et de vulgarisation;

<sup>7</sup> En règle générale, les aides financières au sens du 6<sup>e</sup> alinéa n'excéderont pas 50 pour cent des coûts.

#### ART. 35c

##### *Teneur en soufre de l'huile de chauffage «extra légère» et du carburant diesel*

<sup>1</sup> Quiconque produit ou importe de l'huile de chauffage «extra légère» ou du carburant diesel verse une taxe à la Confédération lorsque leur teneur en soufre est supérieure à 0,1 pour cent (% masse).

<sup>2</sup> Ne sont pas soumis à cette taxe:

- a. L'huile de chauffage «extra légère» et le carburant diesel qui transitent par la Suisse;
- b. Le carburant diesel destiné uniquement à la consommation du véhicule dans lequel il est importé.

<sup>3</sup> Le Conseil fédéral fixe le montant de la taxe. Ce faisant, il tient compte notamment:

- a. Des atteintes que l'anhydride sulfureux porte à l'environnement;

- b. Des frais supplémentaires liés à la fabrication de l'huile de chauffage «extra légère» ou du carburant diesel dont la teneur en soufre ne dépasse pas 0,1 pour cent;
- c. Des exigences liées à l'approvisionnement du pays.

#### ART. 35d

##### *Engrais du commerce et produits pour le traitement des plantes*

<sup>1</sup> Quiconque produit ou importe des engrais du commerce ou des produits pour le traitement des plantes verse une taxe à la Confédération.

<sup>2</sup> Ne sont pas soumis à cette taxe d'incitation les engrais du commerce et les produits pour le traitement des plantes qui sont exportés ou transitent par la Suisse.

<sup>3</sup> La taxe d'incitation est remboursée lorsque des engrais du commerce ou des produits pour le traitement des plantes sur lesquels elle a déjà été prélevée sont exportés. Le Conseil fédéral peut exclure le remboursement de taxes déjà prélevées, si cela devait entraîner des frais ou des difficultés disproportionnés.

<sup>4</sup> Le Conseil fédéral fixe le montant de la taxe. Ce faisant, il tient compte notamment:

- a. Des atteintes que portent à l'environnement les substances et les organismes contenus dans les engrais du commerce ou dans les produits pour le traitement des plantes, ou qui sont employés comme tels;
- b. De l'altération de la qualité des denrées alimentaires due à ces substances ou organismes;
- c. Du coût des procédés de remplacement qui permettraient de limiter l'emploi des engrais du commerce ou des produits pour le traitement des plantes;
- d. Du prix des engrais du commerce et des produits pour le traitement des plantes ainsi que du prix de produits de remplacement moins polluants;
- e. Des exigences liées à l'approvisionnement du pays.

<sup>5</sup> La Confédération utilise le produit de cette taxe en premier lieu pour financer des mesures visant à encourager une agriculture ménageant l'environnement et axée sur la qualité, notamment au moyen de paiements compensatoires liés à des exigences de protection de l'environnement.

## ART. 35e

## Procédure

<sup>1</sup> Le prélèvement de taxes à l'importation et leur restitution au moment de l'exportation sont régis par les dispositions y relatives de la loi fédérale sur les douanes<sup>1</sup>.

<sup>2</sup> Quiconque produit en Suisse des substances, des mélanges, des objets ou des organismes soumis à une taxe d'incitation doit les déclarer de lui-même. Le Conseil fédéral règle la procédure de prélèvement et de restitution des taxes.

## ART. 39

3<sup>e</sup> al., deuxième phrase (nouvelle)

<sup>3</sup> ... En cas d'urgence, il peut renoncer à entreprendre cette démarche dans le cas d'un simple réajustement du montant des taxes d'incitation.

## ART. 41

1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> al.

<sup>1</sup> La Confédération exécute les articles 12, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre e (prescriptions sur les combustibles et les carburants), 26 (contrôle autonome), 27 (mode d'emploi), 29 (prescriptions sur les substances), 29a (mise dans le commerce d'organismes), 29c (prescriptions sur les organismes), 31, 5<sup>e</sup> alinéa (désignation de sites pour les déchets dangereux), 31, 6<sup>e</sup> alinéa (supports juridiques et financiers), 32, 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> alinéas (importation et exportation de déchets dangereux), 32, alinéa 2<sup>bis</sup> (interdiction de délivrer de nouvelles autorisations), 32, 4<sup>e</sup> alinéa, lettre i (taxe d'élimination), 32, 5<sup>e</sup> alinéa (excédents des consignes), 35<sup>a</sup> à 35<sup>c</sup> (taxes d'incitation), 39 (prescriptions d'exécution et accords internationaux), 40 (expertises-type) et 46, 3<sup>e</sup> alinéa (indications sur les substances ou les organismes); les cantons peuvent être appelés à coopérer à l'exécution de certaines tâches.

<sup>2</sup> Les autorités fédérales qui, sur la base d'autres lois fédérales, exécutent déjà des prescriptions applicables à des installations, des substances, des organismes ou des déchets, veillent à appliquer la présente loi dans le cadre de leurs attributions et conformément à leurs propres règles de procédure; si cette procédure se révèle inadéquate, le Conseil fédéral règle l'exécution et assure la coordination entre les services intéressés.

<sup>1</sup> RS 631.0

ART. 44, 3<sup>e</sup> al.

<sup>3</sup> Il décide quelles sont les indications concernant les substances et les organismes recueillies sur la base des législations sur les toxiques, les denrées alimentaires, l'agriculture, les épidémies et les épizooties, qui doivent être fournies à l'office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage.

ART. 46, 3<sup>e</sup> al.

<sup>3</sup> Le Conseil fédéral peut ordonner que des indications soient fournies sur des substances ou des organismes dont on peut présumer que l'emploi sera préjudiciable à l'environnement, ou sur des substances ou des organismes n'ayant encore jamais été mis dans le commerce auparavant.

ART. 49, 3<sup>e</sup> al. (nouveau)

<sup>3</sup> Elle peut encourager le développement d'installations ou de procédés qui, constituant une amélioration de l'état de la technique, permettent dans l'intérêt public de mieux protéger l'environnement. En règle générale, les aides financières n'excéderont pas 50 pour cent des coûts.

ART. 60, 1<sup>er</sup> al., let e<sup>bis</sup>, e<sup>ter</sup>, e<sup>quater</sup>  
et e<sup>quinquies</sup> (nouvelles); let. i

<sup>1</sup> Celui qui, intentionnellement,

e.<sup>bis</sup> Aura mis dans le commerce des organismes pour des utilisations données dont il sait ou doit savoir qu'elles peuvent mettre en danger l'homme ou l'environnement (art. 29a, 1<sup>er</sup> al.);

e.<sup>ter</sup> Aura mis dans le commerce des organismes susceptibles de mettre en danger l'homme ou l'environnement, sans fournir au preneur les indications nécessaires concernant leur impact sur l'environnement et les mesures de sécurité qu'il est possible de prendre (art. 29a, 3<sup>e</sup> al.);

e.<sup>quater</sup> Aura, à l'encontre des indications fournies, utilisé des organismes d'une façon telle que ces organismes, leurs métabolites ou leurs déchets puissent mettre en danger l'homme ou l'environnement (art. 29b, 2e al.);

e.<sup>quinquies</sup> Aura enfreint des prescriptions sur les organismes (art. 29c);

i. Aura enfreint des prescriptions sur les mouvements de déchets dangereux (art. 32, 1<sup>er</sup> et 4e al., let. k et l);

sera puni de l'emprisonnement ou de l'amende; si, par son comportement, il a gravement mis en danger l'homme ou l'environnement, la peine sera l'emprisonnement.

ART. 61, 1er al., let. d<sup>bis</sup> et d<sup>ter</sup> (nouvelles); let. f

<sup>1</sup> Celui qui, intentionnellement,

d.<sup>bis</sup> Aura mis dans le commerce des organismes fournissant des indications fausses ou incomplètes (art. 29a, 3<sup>e</sup> al.);

d.<sup>ter</sup> Aura utilisé des organismes, pour lesquels il n'a pas obtenu de mode d'emploi, d'une manière telle que ces organismes, leurs métabolites ou leurs déchets puissent mettre en danger l'homme ou l'environnement (art. 29b, 1<sup>er</sup> al.);

f. Aura enfreint des prescriptions sur les déchets (art. 32, 3<sup>e</sup> al., 4<sup>e</sup> al., let. a à e ainsi que i et 5<sup>e</sup> al.);

sera puni des arrêts ou de l'amende.

ART. 61a (nouveau)

*Infractions aux prescriptions sur les taxes d'incitation*

<sup>1</sup> Celui qui, intentionnellement ou par négligence, se sera soustrait au paiement d'une taxe au sens des articles 35b, 35c, 35d ou 35e, 2<sup>e</sup> alinéa, en aura compromis la perception ou aura procuré à lui-même ou à un tiers un avantage fiscal illicite relatif au paiement de cette taxe (remise ou remboursement), sera puni d'une amende pouvant atteindre le quintuple du montant concerné. S'il n'est pas possible de chiffrer précisément le montant de la taxe, il sera estimé.

<sup>2</sup> La tentative de procurer à soi-même ou à un tiers un avantage fiscal illicite relatif au paiement de la taxe est punissable.

<sup>3</sup> Au surplus, la loi fédérale sur le droit pénal administratif<sup>1</sup> est applicable.

<sup>4</sup> L'administration des douanes apprécie la gravité des infractions au sens des 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> alinéas, et poursuit les auteurs de ces infractions, sur la base des dispositions de procédure de la loi fédérale sur les douanes<sup>2</sup>.

<sup>5</sup> Si l'acte punissable constitue à la fois une infraction au sens des 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> alinéas et une infraction à la législation douanière, la peine applicable sera celle de l'infraction la plus grave; cette peine peut être augmentée de manière proportionnelle.

ART. 65, 2e al.,

*première phrase*

<sup>2</sup> Les cantons ne peuvent ni fixer de nouvelles valeurs limites d'immission, d'alarme ou de planification, ni arrêter de nouvelles dispositions

<sup>1</sup> RS 313.0

<sup>2</sup> RS 631.0

sur les expertises-type, les substances dangereuses pour l'environnement ou les organismes dangereux pour l'environnement...

## II

<sup>1</sup> La présente loi est sujette au référendum facultatif.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi ainsi que la date d'application des dispositions relatives au prélèvement des taxes d'incitation (art. 35a à 35c).