

13.413

Iniziativa parlamentare

Rafforzare i provvedimenti contro l'abbandono dei rifiuti

**Avamprogetto e rapporto esplicativo della Commissione dell'ambiente,
della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale**

del 23 febbraio 2015

Compendio

Il presente progetto offre, per la prima volta, una base unitaria a livello nazionale che consenta di punire gli atti di «littering» (ovvero il fatto di gettare o abbandonare piccole quantità di rifiuti urbani).

L'iniziativa parlamentare Bourgeois dovrà essere attuata parallelamente alla legislazione sulle multe disciplinari. Il progetto qui presentato istituisce, nella legge sulla protezione dell'ambiente (LPAmb), la base formale per poter combattere il fenomeno del littering facendo ricorso a multe disciplinari. La multa disciplinare di per sé andrà regolamentata nella legislazione sulle multe disciplinari in corso di revisione. L'introduzione della multa per il littering presuppone che la LPAmb figuri nell'elenco della nuova legge sulle multe disciplinari.

Per essere persuasiva, la multa per il littering non dovrà essere inferiore a 100 franchi. Il Consiglio federale ne fisserà l'importo esatto nel quadro dell'attuazione dell'ordinanza concernente le multe disciplinari.

Secondo il presente progetto, sarà punito anche chi smaltisce in modo scorretto grandi quantità di rifiuti urbani.

Prima di entrare in vigore, il progetto dovrà essere coordinato con la legislazione sulle multe disciplinari. Le attuali regolamentazioni cantonali saranno allora abrogate.

Rapporto

1 Situazione iniziale

1.1 Iniziativa parlamentare

Il 21 marzo 2013, il consigliere nazionale Jacques Bourgeois ha presentato in Consiglio nazionale l'iniziativa parlamentare 13.413 Rafforzare i provvedimenti contro l'abbandono dei rifiuti, con la quale chiede di modificare la legge sulla protezione dell'ambiente (LPAmb) in modo tale che chiunque abbandoni rifiuti invece di utilizzare gli appositi cestini dell'immondizia o centri di raccolta possa essere punito con la multa, il cui importo sarà fissato in modo uniforme a livello nazionale. L'iniziativa prevede che nella LPAmb siano integrate sia una norma comportamentale che una norma penale concernenti l'abbandono di rifiuti.

Il 2 luglio 2013, la Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale (CAPTE-N) ha dato seguito all'iniziativa con 18 voti contro 3 e 4 astensioni. Il 25 ottobre 2013, la commissione omonima del Consiglio degli Stati (CAPTE-S) ha convenuto con questa decisione con 4 voti contro 0 e 4 astensioni.

Durante la sessione della CAPTE-N del 1° aprile 2014, è stato deciso che l'iniziativa sarebbe stata attuata parallelamente alla legislazione sulle multe disciplinari.

Nell'elaborare il presente progetto, la CAPTE-N è stata coadiuvata dal Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC).

1.2 Problematica

Il degrado degli spazi pubblici con rifiuti urbani di piccole dimensioni ha raggiunto un livello preoccupante. Questo fenomeno, denominato «littering», è percepito come un importante fattore di disturbo da parte della popolazione, della società, del mondo della politica e delle autorità, in quanto compromette la qualità di vita e causa allo Stato elevati costi di pulizia. Il littering, di per sé un problema di ordine sociale, può provocare anche problemi a livello ambientale.

Con il termine «littering» si intende il fatto di abbandonare o gettare in modo sconsiderato piccole quantità di rifiuti urbani invece di utilizzare gli appositi cestini dell'immondizia o centri di raccolta. Questi rifiuti sono di norma abbandonati nel luogo stesso in cui sono prodotti, spesso come riflesso incondizionato successivo alla consumazione di un pasto (p. es. dopo un pic-nic nel parco o quando si consuma un pasto da asporto per strada e se ne gettano poi per terra gli imballaggi). Ma il littering può interessare anche luoghi privati di proprietà altrui, per esempio le zone agricole. In questo caso, i rifiuti che vengono più frequentemente abbandonati sono imballaggi di prodotti da asporto o di bevande, sacchetti, gomme da masticare, resti alimentari, giornali o volantini e mozziconi di sigarette.

Pur essendo anch'esso una forma di smaltimento illegale, il littering va distinto dalle discariche illegali (cfr. art. 30e LPAmb). Chi abbandona rifiuti urbani o industriali in un deposito o in una discarica illegale, lo fa per sottrarsi al pagamento delle tasse sui rifiuti o ad altre incombenze legate al loro smaltimento. Ne sono un esempio le discariche e il deposito abusivi di mobili o di rottami elettrici o elettronici nel bosco. Occorre poi distinguere il littering dallo smaltimento scorretto di grandi quantità di rifiuti urbani: il fatto di lasciare in strada nel momento sbagliato i sacchi dell'immondizia domestici oppure lo smaltimento di rifiuti domestici in cestini o bidoni pubblici esulano dai confini del littering.

Per poter contrastare in modo più efficace il fenomeno del littering, la Confederazione e i Cantoni puntano su una combinazione di provvedimenti. A quelli in corso, di natura tecnica, di sensibilizzazione, formazione ed educazione, si vogliono associare misure repressive, come per esempio multe, al fine di indurre un cambiamento comportamentale e, di conseguenza, una riduzione più percepibile di questo fenomeno. I Cantoni e i Comuni dovranno inoltre continuare a provvedere affinché negli spazi pubblici vi siano infrastrutture di raccolta dei rifiuti urbani sufficienti e ben funzionanti.

Il presente progetto offre, per la prima volta, una base unitaria a livello nazionale per punire chiunque smaltisca in modo scorretto rifiuti urbani (compreso il littering).

2 Punti essenziali del progetto

Il presente progetto crea, nella legge sulla protezione dell'ambiente, la base formale necessaria a combattere il fenomeno del littering mediante multe disciplinari. La multa disciplinare in quanto tale dovrà essere disciplinata nella legislazione sulle multe disciplinari attualmente in revisione. La legge in vigore sulle multe disciplinari concerne determinate contravvenzioni a prescrizioni federali sulla circolazione stradale; con la revisione in corso, nel suo campo d'applicazione verranno incluse altre leggi. L'introduzione della multa per littering presuppone che la LPAmb figuri nella nuova legge.

Negli ultimi anni, alcuni Cantoni hanno emanato disposizioni di legge per punire, a livello cantonale, il littering con una multa disciplinare; a seconda del Cantone, l'importo di tale multa varia da 40 a 300 franchi. Per poter essere persuasiva, la multa per il littering dovrà essere di almeno 100 franchi; essa dovrà essere inclusa nell'ordinanza concernente le multe disciplinari, nell'ambito della cui attuazione il Consiglio federale ne fisserà l'importo esatto.

Le multe disciplinari saranno comminate in luoghi accessibili al pubblico (p. es. strade, parcheggi, piazze, mezzi e infrastrutture di trasporto, percorsi o zone naturali) e direttamente alla persona interessata, al pari di quanto avviene per la multa in ambito di circolazione stradale. L'autore dell'atto di littering dovrà inoltre essere colto sul fatto da un organo di polizia autorizzato.

Si può però anche immaginare che qualcuno getti un imballaggio o un altro rifiuto oltre un recinto in un terreno di proprietà altrui: se la polizia vedrà la persona in

questione mentre sta compiendo l'atto, potrà trattenerla e comminarle la multa anche in questo caso.

Un proprietario potrà inoltre segnalare la presenza di rifiuti abbandonati sul proprio fondo. In tal caso, il pubblico ministero comminerà la multa con un decreto d'accusa nel quadro di una procedura ordinaria.

Lo scopo della modifica della legislazione sulle multe ordinarie consiste nell'implementare in modo efficace e percepibile il divieto di littering attraverso azioni mirate e sistematiche.

L'attuazione effettiva della procedura della multa disciplinare può comportare un onere maggiore a carico delle autorità di polizia; le multe disciplinari per littering possono invece essere comminate nel quadro di una procedura rapida ed economica. La competenza per l'attuazione spetterà, dietro mandato legale, alle autorità di polizia dei Cantoni, delle Città o dei Comuni oppure alle persone assunte appositamente a tale scopo.

L'introduzione del divieto di littering implica che, nel quadro della presente revisione di legge, andrà punito anche lo smaltimento scorretto di grandi quantità di rifiuti urbani.

3 **Commenti ai singoli articoli (modifica della legge sulla protezione dell'ambiente)**

Articolo 31b capoverso 4

L'articolo 31*b* LPAmb disciplina lo smaltimento dei rifiuti urbani. Secondo il capoverso 3 in vigore, il detentore dei rifiuti è tenuto a consegnare i rifiuti nell'ambito delle azioni di raccolta previste dai Cantoni oppure nei posti di raccolta stabiliti dai Cantoni. Questa norma di comportamento dev'essere integrata con un capoverso 4 che ne concretizzi l'applicazione nel caso del littering, ossia quando vengono gettate o abbandonate piccole quantità di rifiuti urbani. Questi rifiuti, come per esempio imballaggi di bevande o cibi oppure mozziconi di sigarette, devono essere smaltiti negli appositi cestini dell'immondizia o in centri di raccolta e non gettati o abbandonati in modo sconsiderato.

Il secondo periodo dell'articolo 31*b* capoverso 4 prevede deroghe al divieto di littering. Di conseguenza i Cantoni o, se del caso, i Comuni possono prevedere deroghe per le manifestazioni pubbliche soggette all'obbligo di autorizzazione. Le manifestazioni culturali e sportive e altri tipi di eventi (festa del 1° agosto, carnevale, festival di musica ecc.) possono beneficiare di dette deroghe qualora le misure tecniche adottate (installazione e vuotatura di bidoni per i rifiuti, pulizia, utilizzo di stoviglie multiuso soggette a deposito ecc.) non sono efficaci o opportune segnatamente per motivi di logistica o di sicurezza. Se le autorità competenti vogliono fare uso di questa disposizione, possono farlo nel quadro del diritto cantonale adottando un atto legislativo o emettendo una decisione di portata generale che prevede le deroghe al divieto di littering. L'autorità competente può accordare la deroga contemporaneamente all'autorizzazione della manifestazione.

Articolo 61 capoverso 1 lettera i

L'articolo 61 capoverso 1 lettera i LPAmb in vigore prevede che venga punito con la multa sino a 20 000 franchi chiunque violi intenzionalmente le prescrizioni sui rifiuti. Come menzionato sopra, conformemente all'articolo 31b capoverso 3 LPAmb in vigore, il detentore dei rifiuti è tenuto a consegnarli nell'ambito delle azioni di raccolta previste dai Cantoni o dai Comuni oppure nei posti di raccolta stabiliti dai Cantoni. Includendo la violazione di questa norma di comportamento nell'articolo 61 capoverso 1 lettera i LPAmb, si potrà punire con la multa chiunque smaltisca in modo scorretto grandi quantità di rifiuti urbani, un comportamento, questo, diverso dal littering.

Articolo 61 capoverso 4

Con il nuovo articolo 61 capoverso 4 LPAmb, la fattispecie del littering (ossia il fatto di gettare o abbandonare piccole quantità di rifiuti) verrà sanzionata. Trattandosi di una contravvenzione minore è sanzionabile con una multa disciplinare.

Chiunque, invece di utilizzare gli appositi cestini dell'immondizia o centri di raccolta, getti o abbandoni in modo sconsiderato rifiuti (quali bottiglie, lattine, imballaggi di alimenti, sacchetti di plastica, resti alimentari, gomme da masticare, mozziconi di sigarette o giornali). Saranno puniti sia il comportamento intenzionale sia quello negligente. L'articolo 61 capoverso 4 prevede una multa disciplinare sino a 300 franchi. L'importo della multa sarà fissato nel quadro della nuova legislazione sulle multe disciplinari.

Nei casi in cui il reato in questione non è constatato da un membro di un'autorità competente per il perseguimento oppure se è segnalato da un proprietario privato, il littering è punito nel quadro della procedura ordinaria. Il ministero pubblico fisserà la multa con un decreto penale basandosi sulle tariffe applicate secondo la procedura della multa disciplinare.

Articolo 61 capoverso 1 lettera i e articolo 61 capoverso 4

Il littering costituisce un caso di minore gravità del smaltimento scorretto di rifiuti urbani. Di conseguenza, l'articolo 61 capoverso 4 LPAmb costituisce una prescrizione speciale dell'articolo 61 capoverso 1 lettera i LPAmb vor. In caso di littering, quindi, conformemente al solo articolo 61 capoverso 4 LPAmb, verrà comminata una multa.

Il diritto penale minorile (DPMIn) prevede che i minori siano passibili di multa soltanto se, al momento del fatto, hanno compiuto i 15 anni. Al di sotto di questa soglia di età, al posto della multa di cui agli articoli 61 capoverso 1 lettera i e 61 capoverso 4 LPAmb, possono essere disposte misure educative in virtù del procedimento penale minorile.

Con l'entrata in vigore del presente progetto viene istituita una regolamentazione esaustiva e unitaria in tutta la Svizzera per punire il fatto di gettare o abbandonare rifiuti urbani (compreso il littering). Le attuali regolamentazioni cantonali saranno

allora abrogate. Prima di entrare in vigore, il presente progetto dovrà essere coordinato con la legislazione sulle multe disciplinari. Non sarà necessario prevedere una regolamentazione transitoria nella legge sulla protezione dell'ambiente.

4 Ripercussioni

4.1 Ripercussioni per l'ambiente e per l'economia

Grazie all'intenso impegno in ambito di pulizia delle strade, il fenomeno del littering non rappresenta in molti casi un vero e proprio problema ambientale. Si tratta per lo più di un fenomeno sociale e non di un problema di gestione dei rifiuti. Ciononostante, i rifiuti gettati o abbandonati in modo sconsiderato, soprattutto se nella natura, non possono essere rimossi completamente dappertutto, il che significa che restano a lungo nell'ambiente prima di decomporsi e, attraverso il vento e l'acqua, possono essere trasportati anche su lunghe distanze. I rifiuti con un certo potenziale di rischio (p. es. batterie o pile) – per quanto tale potenziale possa essere ridotto – si infiltrano nel terreno e nelle acque. La combinazione di vetro e sigarette può causare incendi. I rifiuti gettati o abbandonati possono inoltre mettere in pericolo gli animali. A ciò si aggiunge che molti materiali contenuti in questi rifiuti non vengono riciclati, il che equivale a un inutile spreco di risorse.

La modifica di legge proposta e la sua concretizzazione a livello federale nel quadro della legislazione sulle multe disciplinari non comportano oneri supplementari per l'economia.

4.2 Ripercussioni sulle finanze e sul personale

La presente modifica di legge non ha alcuna ripercussione sulle finanze e sul personale della Confederazione.

Alcuni Cantoni, Città e Comuni hanno già introdotto multe disciplinari per il littering. Alle diverse varianti di attuazione di tali multe corrispondono oneri diversi in termini di finanze e di risorse umane: se le multe disciplinari sono comminate nel quadro di pattugliamenti ordinari o di azioni svolte dalla polizia cantonale o comunale oppure dalla polizia del commercio, non vi saranno oneri addizionali di rilievo sulle finanze e sul personale dei Cantoni e dei Comuni. Se, tuttavia, fosse necessario personale aggiuntivo, ci si dovrà attendere anche un fabbisogno supplementare in termini di risorse finanziarie.

Per implementare le multe disciplinari saranno necessarie anche azioni di vigilanza e controlli, la cui realizzazione è molto più fattiva nelle zone urbane che non in quelle rurali: per poter essere efficaci contro gli atti di littering nei boschi o lungo le rive fluviali o lacustri, le multe disciplinari richiederanno l'impiego di parecchio personale.

5 Confronto internazionale

Il fenomeno del littering interessa ormai, in misura molto simile, praticamente tutti i Paesi. Le rare eccezioni sono per esempio Singapore (in cui sono inflitte pene draconiane) e il Giappone (in cui esiste una fittissima rete di posti di polizia e un autocontrollo molto più forte da parte della popolazione). I mutamenti sociali alla base di questo fenomeno sono riscontrabili sia in Svizzera che all'estero, e le misure proposte per combatterlo sono comparabili a quelle riscontrabili in altri Paesi.

6 Basi legali

6.1 Costituzionalità e legalità

Il progetto di modifica della legge sulla protezione dell'ambiente è retto dall'articolo 74 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.), secondo il quale la Confederazione ha la facoltà di emanare prescrizioni sulla protezione dell'uomo e del suo ambiente naturale da effetti nocivi o molesti. I rifiuti gettati o abbandonati possono causare danni all'ambiente.

L'articolo 74 capoverso 1 Cost. costituisce una base costituzionale sufficiente per la presente revisione.

6.2 Forma dell'atto

Il progetto in questione è una revisione parziale di una legge federale. Esso include importanti disposizioni contenenti norme di diritto che, in quanto tali, devono essere emanate sotto forma di legge federale in virtù dell'articolo 164 capoverso 1 Cost. Conformemente all'articolo 163 capoverso 1 Cost., la competenza di emanare leggi federali è attribuita all'Assemblea federale.