

13.413

Iniziativa parlamentare
Rafforzare i provvedimenti contro l'abbandono dei rifiuti
(littering)

Rapporto della Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale

del 25 gennaio 2016

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto vi sottoponiamo il progetto di una modifica della legge sulla protezione dell'ambiente, che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

La Commissione vi propone di approvare il progetto di legge allegato.

25 gennaio 2016

In nome della Commissione

Il presidente, Stefan Müller-Altermatt

Compendio

Il presente progetto propone una base legale uniforme a livello federale per sanzionare il littering, ovvero l'abbandono di piccole quantità di rifiuti urbani.

L'attuazione dell'iniziativa parlamentare dovrebbe essere coordinata con la legislazione sulle multe disciplinari. Il presente progetto crea nella legge sulla protezione dell'ambiente (LPAmb) la base legale formale per contrastare il littering con sanzioni penali. Tuttavia, la multa disciplinare per il littering potrà essere introdotta solamente se la LPAmb figurerà nell'elenco della legge sulle multe disciplinari (14.099), il cui progetto di modifica è stato trasmesso al Parlamento per deliberazione il 17 dicembre 2014.

Per essere efficace, la multa per littering, che sarà disciplinata all'interno dell'ordinanza sulle multe disciplinari, non dovrà essere inferiore alla cifra di 100 franchi, fermo restando un ammontare massimo di 300 franchi. Il Consiglio federale ne stabilirà l'importo.

Coerentemente, nell'ambito di questo progetto sono previste sanzioni anche per lo smaltimento scorretto di grandi quantità di rifiuti urbani.

Il presente progetto e la legislazione sulle multe disciplinari dovranno entrare in vigore in maniera coordinata. Una volta in vigore, il presente progetto prevarrà sulle regolamentazioni cantonali esistenti.

Rapporto

1 Genesi del progetto

1.1 Iniziativa parlamentare

L'iniziativa parlamentare (13.413) riguardante il rafforzamento dei provvedimenti contro l'abbandono dei rifiuti è stata depositata in Consiglio nazionale il 21 marzo 2013 dal Consigliere nazionale Jacques Bourgeois. L'iniziativa chiede che la legge federale sulla protezione dell'ambiente (Legge sulla protezione dell'ambiente LPAmb) sia modificata affinché le persone che abbandonano i rifiuti, invece di utilizzare i centri di raccolta previsti a tale scopo, possano essere punite con una multa uniforme in tutta la Svizzera. Prevede quindi di inserire all'interno della legge sulla protezione dell'ambiente una norma comportamentale e una norma penale concernenti l'abbandono dei rifiuti.

La Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale (CAPTE-N) ha dato seguito all'iniziativa parlamentare il 2 luglio 2013, con 18 voti contro 3 e 4 astensioni. L'omologa Commissione del Consiglio degli Stati (CAPTE-S) ha confermato questa decisione il 25 ottobre 2013, con 4 voti contro 0 e 4 astensioni.

Nella sua seduta del 1° aprile 2014, la CAPTE-N ha auspicato che questa iniziativa fosse attuata in coordinazione con la legislazione sulle multe disciplinari.

Il 23 febbraio 2015 la CAPTE-N ha posto in consultazione un progetto preliminare. Dopo una lieve modifica, il 25 gennaio 2016 ha approvato il progetto di modifica di legge con 13 voti contro 9 e 2 astensioni.

Il progetto è stato elaborato dalla CAPTE-N con il sostegno del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC).

1.2 Problematica

L'inquinamento degli spazi pubblici con piccole quantità di rifiuti urbani ha raggiunto livelli preoccupanti. Questo fenomeno, chiamato *littering*, è considerato molto fastidioso dalla popolazione, dalla società, dagli ambienti politici e dalle autorità. Oltre a nuocere alla qualità della vita, causa notevoli costi di pulizia che gravano sui poteri pubblici. Si tratta di un problema di società che può avere conseguenze negative per l'ambiente e per l'agricoltura, dato che i rifiuti abbandonati possono essere ingeriti dagli animali.

Il termine *littering* indica l'atto di gettare o abbandonare per negligenza piccole quantità di rifiuti urbani invece di utilizzare i contenitori o i centri di raccolta previsti a tale scopo. Tali immondizie sono in genere abbandonate spontaneamente, appena dopo il consumo, nel luogo stesso in cui sono state prodotte (ad esempio rifiuti di un picnic in un parco o imballaggi per cibi da asporto lasciati per strada). Talvolta vengono abbandonati in terreni privati e le zone agricole sono le più

colpite. Si tratta soprattutto di imballaggi per cibi da asporto o bevande, sacchetti, gomme da masticare, avanzi di cibo, stampati (giornali, volantini ecc.) o mozziconi di sigarette.

Nonostante sia anch'esso una forma di smaltimento illegale, il *littering* deve essere distinto dal deposito illegale (cfr. art. 30° LPAmb). In questo caso, i rifiuti urbani e industriali sono di solito trasportati volontariamente più lontano per evitare tasse o altre spese legate allo smaltimento. Basti pensare al deposito selvaggio di mobili o di rifiuti elettrici ed elettronici nelle foreste. Il *littering* deve anche essere distinto dallo smaltimento inappropriato di grandi quantità di rifiuti urbani. Quest'ultimo consiste ad esempio nel depositare sacchi della spazzatura per strada nel momento sbagliato o rifiuti privati nei contenitori per rifiuti pubblici: questi comportamenti esulano dal *littering*.

La Confederazione e i Cantoni puntano su una combinazione di misure per lottare in maniera più efficace contro il *littering*. L'impegno costante di sensibilizzazione, formazione, educazione e le misure tecniche devono essere integrate con atti punitivi, come multe, per indurre a cambiare comportamento e ridurre questo fenomeno. I Cantoni e i Comuni continueranno ad assicurare che gli spazi pubblici siano dotati di infrastrutture di raccolta dei rifiuti urbani adeguate, sufficienti e ben funzionanti.

Il presente progetto si propone di offrire una base legale unitaria a livello federale per sanzionare lo smaltimento inappropriato dei rifiuti urbani (compreso il *littering*).

2 Consultazione

Il progetto preliminare della CAPTE-N relativo alla modifica della LPAmb in linea generale è stato accolto da una netta maggioranza dei partecipanti alla consultazione. 42 partecipanti su 69 approvano la proposta della CAPTE-N, ma formulano osservazioni o richieste. Sei partecipanti approvano senza riserve il progetto, mentre 18 lo respingono. Tre partecipanti hanno esplicitamente rinunciato a prendere posizione.

Una maggioranza dei partecipanti è favorevole all'introduzione di una multa disciplinare unitaria a livello nazionale. Numerosi partecipanti sono tuttavia del parere che per risolvere il problema del *littering* siano necessarie altre misure oltre alla multa disciplinare. 18 Cantoni (ZH, BE, LU, UR, SZ, OW, ZG, FR, SO, BS, BL, SH, AG, TG, TI, VD, NE, AI) menzionano il fatto di aver già introdotto normative contro il *littering*.

Svariate prese di posizione chiedono che l'elenco delle fattispecie concernenti il *littering* di cui all'articolo 31b capoverso 4 LPAmb sia integrato con altre fattispecie (ad es. deiezioni canine). Due Cantoni e un partito politico approvano espressamente la disposizione derogatoria al divieto di *littering* per le manifestazioni (soggette ad autorizzazione), mentre due Cantoni la respingono. Numerosi partecipanti alla consultazione ritengono che l'attuazione pratica delle multe disciplinari potrebbe rivelarsi problematica.

3 Presentazione del progetto

Il presente progetto crea la base legale formale, integrata nella legge sulla protezione dell'ambiente, per contrastare il *littering* con multe disciplinari. Tuttavia, queste ultime possono essere introdotte solamente se la LPAmb figurerà nell'elenco della legge sulle multe disciplinari, in fase di revisione. Al momento tale legge contempla solamente contravvenzioni a prescrizioni federali sulla circolazione stradale. La revisione ha l'obiettivo di estenderne il campo d'applicazione ad altre leggi.

Negli scorsi anni alcuni Cantoni hanno già adottato disposizioni volte a sanzionare a livello cantonale il *littering* con una multa disciplinare di un importo compreso tra 40 e 300 franchi circa. Per essere efficace, l'importo della multa per il *littering*, che sarà stabilito dal Consiglio federale nell'ordinanza sulle multe disciplinari nell'ambito dell'attuazione della legge, non dovrà essere inferiore a 100 franchi.

Le multe disciplinari sono inflitte nei luoghi accessibili al pubblico (ovvero strade, parcheggi, piazze, mezzi e superfici di trasporto, sentieri, natura). Sono comminate in maniera diretta, con lo stesso metodo utilizzato per le infrazioni alla circolazione stradale, a condizione che il colpevole sia colto in flagrante da un'autorità competente.

Tuttavia, si può anche immaginare che una persona getti un imballaggio o un rifiuto simile su un terreno privato non accessibile al pubblico (ad esempio oltre una recinzione). Se questa persona viene vista e fermata dalla polizia, può egualmente incorrere in una multa disciplinare per *littering*.

Un proprietario può ovviamente anche denunciare il *littering* sul suo terreno al di fuori della procedura della multa disciplinare. In questo caso la multa è comminata dal ministero pubblico tramite decreto d'accusa nell'ambito della procedura ordinaria.

La modifica prevista nella legislazione sulle multe disciplinari ha lo scopo di attuare il divieto di *littering* in modo efficace, con azioni mirate e regolari.

L'esecuzione concreta della procedura della multa disciplinare può comportare oneri supplementari per le autorità di polizia. Tuttavia, le multe disciplinari per *littering* potranno essere pronunciate nel quadro di una procedura rapida ed economica. L'attuazione sarà di competenza delle autorità di polizia cantonale, cittadine o comunali o di persone dotate di un mandato legale a tal fine.

Nell'ambito di questa revisione, l'introduzione del divieto di *littering* sarà logicamente completata da sanzioni per l'eliminazione inappropriata di grandi quantità di rifiuti urbani.

Una *minoranza* della Commissione si oppone all'introduzione di disposizioni che sanzionano il *littering*. La minoranza è dell'avviso che tale revisione non si tradurrà in una misura appropriata per contrastare questo tipo di comportamento, comunque unanimemente condannato da tutti, e che le possibilità saranno due: o non sarà attuata in maniera rigorosa e di conseguenza rimarrà priva di risultati, o richiederà ingenti risorse in termini di personale supplementare. Inoltre, porrà problemi ai Cantoni e ai Comuni che hanno già legiferato in materia.

4 Commento ai singoli articoli (modifica della legge sulla protezione dell'ambiente)

Art. 31b, cpv. 4

L'articolo 31b LPAmb disciplina l'eliminazione dei rifiuti urbani. Il capoverso 3 in vigore esige che il detentore disponga i suoi rifiuti in maniera che possano essere raccolti dai servizi preposti a tale scopo dai Cantoni oppure che li deponga nei posti di raccolta definiti da questi ultimi. Tale norma di comportamento deve essere completata da un capoverso 4 che concretizzi la questione del *littering*, ovvero il fatto di gettare o abbandonare piccole quantità di rifiuti urbani. Sono considerate piccole quantità di rifiuti urbani le quantità inferiori a quelle di un sacco della spazzatura. Le piccole quantità di rifiuti come gli imballaggi di bevande o alimenti o i mozziconi di sigarette devono essere smaltite nei contenitori o nei centri di raccolta previsti a tale scopo e non gettate o abbandonate per negligenza. Dopo la procedura di consultazione, alla lista di esempi di rifiuti sono stati aggiunti anche gli stampati.

La seconda frase dell'articolo 31b, capoverso 4, prevede eccezioni al divieto di *littering*. I Cantoni e, se del caso, i comuni possono prevedere eccezioni a questo divieto per manifestazioni sottoposte ad autorizzazione. Le manifestazioni culturali e sportive e altri tipi di manifestazioni (festa del primo di agosto, carnevale, mercato della cipolla, festival musicali ecc.) possono beneficiare di una tale eccezione quando le misure tecniche (come sistemare e svuotare i contenitori per rifiuti, pulire i luoghi, porre una cauzione sulle stoviglie ecc.) sarebbero inefficaci o non risulterebbero appropriate per ragioni legate soprattutto alla logistica o alla sicurezza. Le autorità competenti che desiderano usufruire di tali eccezioni possono farlo nell'ambito del diritto cantonale adottando un atto legislativo o pronunciandosi con una decisione di portata generale. Possono anche autorizzare la manifestazione prevedendo un'apposita deroga.

Art. 61, cpv. 1, lett. i

L'articolo 61 capoverso 1 lettera i LPAmb in vigore prevede che sia punito con una multa sino a 20 000 franchi chiunque intenzionalmente viola determinate prescrizioni sui rifiuti. Secondo l'attuale articolo 31b capoverso 3 LPAmb, il detentore deve consegnare i rifiuti nell'ambito delle azioni di raccolta previste dai Cantoni o dai Comuni oppure nei posti di raccolta stabiliti dai Cantoni o dai Comuni. Le infrazioni a tale norma comportamentale dovranno d'ora in poi essere integrate all'articolo 61 capoverso 1 lettera i LPAmb. Ciò consentirà di sanzionare con una multa l'eliminazione inappropriata di grandi quantità di rifiuti urbani, che non costituiscono *littering*.

Art. 61 cpv. 4

L'atto di gettare o abbandonare piccole quantità di rifiuti urbani (*littering*) deve essere punito con il nuovo articolo 61 capoverso 4 LPAmb che prevede una multa per questa infrazione minore.

Coloro che gettano o abbandonano per negligenza piccole quantità di rifiuti urbani, come bottiglie o lattine, imballaggi di alimenti, sacchetti di plastica, resti alimentari, gomme da masticare, mozziconi di sigarette o giornali, invece di utilizzare i contenitori o i centri di raccolta previsti a tale scopo, devono essere puniti con una multa. L'articolo 61 capoverso 4 prevede una multa di 300 franchi al massimo per le infrazioni commesse intenzionalmente o per negligenza. L'entità di tale multa deve essere stabilita nella nuova legislazione sulle multe disciplinari.

Se l'infrazione non viene constatata da un membro di un'autorità abilitata a intraprendere un'azione penale o se viene denunciata da un proprietario privato, sarà applicata al *littering* la procedura ordinaria. Il ministero pubblico infliggerà una multa tramite decreto d'accusa in funzione delle tariffe della procedura della multa disciplinare.

Art. 61, cpv. 1, lett. i, e 4

Il *littering* consiste nell'eliminazione inappropriata di rifiuti urbani ed è un'infrazione di gravità ridotta. Di conseguenza, la disposizione speciale dell'articolo 61 capoverso 4 LPAmb prevale sull'articolo 61 capoverso 1 lettera i. In caso di *littering*, è pronunciata una multa sulla base del solo articolo 61 capoverso 4 LPAmb.

Il diritto penale minorile (DPMin) prevede che solo i minori a partire dall'età di 15 anni siano passibili di una multa. Per i più giovani possono essere prescritte misure educative (al posto di una multa) in virtù della procedura penale applicabile ai minori e in applicazione dell'articolo 61 capoverso 1 lettera i o capoverso 4.

L'entrata in vigore del presente progetto fornirà una regolamentazione uniforme ed esaustiva concernente il fatto di gettare o abbandonare rifiuti urbani (*littering* compreso). Una volta in vigore, il presente progetto prevarrà sulle regolamentazioni cantonali esistenti. Il progetto e la legislazione sulle multe disciplinari dovranno entrare in vigore in maniera coordinata. Non è necessario prevedere una regolamentazione transitoria nella legge sulla protezione dell'ambiente. Se la legge sulle multe disciplinari non sarà modificata, sarà opportuno completare la presente revisione della LPAmb con disposizioni procedurali.

5 Ripercussioni

5.1 Ripercussioni sull'ambiente e sull'economia

Grazie all'importante impegno di servizi di nettezza urbana per la pulizia delle strade e degli spazi pubblici, il *littering* non costituisce generalmente un problema ambientale in maniera propriamente detta. Si tratta principalmente di un fenomeno di società e non di un problema di gestione dei rifiuti. Tuttavia, tutti questi rifiuti non possono essere raccolti ovunque, soprattutto in aperta natura. Prima di decomporsi, possono rimanere nell'ambiente a lungo ed essere trasportati per grandi distanze dal vento e dall'acqua. I rifiuti rischiano così di penetrare nel suolo e infiltrarsi nelle acque con un certo potenziale di pericolo (come per esempio nel caso

delle pile). Il vetro e le sigarette possono provocare incendi. I rifiuti possono costituire un pericolo anche per gli animali. Inoltre, il *littering* impedisce il riciclaggio di una grande quantità di materiali, il che equivale a uno spreco di risorse.

Questo complemento alla legge sulla protezione dell'ambiente e la sua attuazione nella legislazione sulle multe disciplinari a livello federale non comportano oneri supplementari per l'economia.

5.2 Ripercussioni finanziarie e sul personale

Per la Confederazione la modifica di legge prevista non ha né ripercussioni finanziarie né ripercussioni sul personale.

Alcuni Cantoni, città e Comuni hanno già introdotto multe disciplinari per il *littering*. Le molteplici varianti di attuazione di tali multe comportano oneri diversi per le finanze e il personale. Se le multe sono inflitte nell'ambito di pattuglie o di azioni ordinarie condotte comunque dalla polizia cantonale o comunale e dalla polizia del commercio, per i Cantoni e i Comuni l'aumento delle spese e del necessario personale sarà contenuto. Se invece si intende attuare il divieto di *littering* in maniera percettibile e visibile tramite azioni aggiuntive, mirate e regolari, ci si deve attendere un aumento proporzionale delle spese.

L'attuazione rigorosa del divieto di *littering* richiede altresì sorveglianza e controlli più facili da garantire in città che nelle zone rurali. La sorveglianza efficace di foreste o sponde di fiumi e di laghi richiederebbe personale supplementare.

6 Confronto internazionale

Il fenomeno del *littering* esiste ovunque e tocca, per così dire, tutti i Paesi alla stessa maniera. Esistono eccezioni, ad esempio, a Singapore (dove le pene sono molto severe) e in Giappone (che dispone di una rete di polizia molto densa e dove il controllo sociale è molto più sviluppato). Le evoluzioni sociologiche all'origine del *littering* sono conosciute sia in Svizzera che all'estero. Le misure proposte sono paragonabili a quelle adottate in altri Paesi.

7 Aspetti giuridici

7.1 Costituzionalità e legalità

Il progetto di modifica della legge sulla protezione dell'ambiente si fonda sull'articolo 74 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.), che abilita la Confederazione a legiferare in merito alla protezione dell'uomo e del suo ambiente naturale da effetti nocivi o molesti. I rifiuti abbandonati possono comportare danni ambientali.

L'articolo 74 capoverso 1 Cost. fornisce una base costituzionale sufficiente per tale revisione.

7.2 Forma dell'atto

Il progetto consiste nella revisione parziale di una legge federale. Necessita infatti di disposizioni importanti che contengono norme di diritto e che, secondo l'articolo 164 capoverso 1 Cost, devono essere emanate sotto forma di legge federale. Conformemente all'articolo 163 capoverso 1 Cost., l'Assemblea federale è competente per emanare le leggi federali.