

L'INQUINAMENTO DIFFUSO E INCONTROLLATO DEI MOZZICONI DI SIGARETTE. L'INEFFICACIA DELLA NORMATIVA ITALIANA E LA DOPPIA NORMATIVA EUROPEA

DI URBANO BARELLI

1. L'inquinamento da mozziconi dei prodotti da fumo.

I mozziconi di sigaretta che vengono gettati a terra, buttati fuori dai finestrini delle auto e abbandonati sulle spiagge con leggerezza hanno effetti devastanti sui mari e sul suolo e probabilmente inquinano più della plastica monouso.

Mentre per quanto riguarda l'inquinamento da plastica monouso molti governi, amministrazioni e aziende si stanno impegnando per ridurre l'uso di materiali plastici o per cercare alternative, il problema dei mozziconi di sigarette sembra non destare preoccupazione (<https://www.greenme.it/informarsi/ambiente/inquinamento-mozziconi-sigaretta/>).

Secondo uno studio dell'Università iraniana di Bushehr del 2016 pubblicato sulla rivista Tobacco Control, i mozziconi dei prodotti da fumo (principalmente mozziconi di sigaretta) sono i rifiuti più diffusi al mondo: ne vengono gettati nell'ambiente quasi 5 mila miliardi l'anno.

Il Rapporto del 2017, "Il tabacco e il suo impatto ambientale: una panoramica", dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) indaga gli effetti delle sigarette dopo il loro utilizzo, quando vengono gettate per strada o nella spazzatura, ed è la prima analisi a collegare l'impatto ambientale della coltivazione, trasformazione, utilizzo e smaltimento del tabacco (in: <https://www.fctc.org/wp-content/uploads/2019/08/Tobacco-and-its-environmental-impact-an-overview.pdf>).

Secondo l'OMS i rifiuti di prodotti a base di tabacco contengono oltre 7.000 sostanze chimiche tossiche, compresi noti agenti cancerogeni per l'uomo, che penetrano e si accumulano nell'ambiente. La ricerca ha dimostrato che le sostanze chimiche dannose rilasciate dai mozziconi di scarto, che includono nicotina, arsenico e metalli pesanti, possono essere altamente tossiche per gli organismi acquatici. Oltre ai rifiuti di prodotti a base di tabacco, ci sono altri prodotti di scarto associati all'uso del tabacco come i due milioni di tonnellate di carta, inchiostro, cellofan, pellicola e colla utilizzati negli imballaggi dei prodotti del tabacco.

Lanciare un mozzicone di sigaretta per terra - prosegue l'OMS - è diventata una delle forme più accettate di rifiuti a livello globale. Nel Regno Unito, "Keep Britain Tidy" - un gruppo sostenuto dall'industria del tabacco - ha dichiarato un aumento del 43% dei rifiuti di prodotti del tabacco a seguito del divieto di fumare al chiuso. Uno studio sui rifiuti condotto a Washington, negli Stati Uniti, ha stimato che una sigaretta fumata su tre veniva abbandonata direttamente nell'ambiente, anche quando erano disponibili appositi raccoglitori per i rifiuti.

La ricerca sulla tossicità mostra che i filtri per sigarette a base di acetato di cellulosa non si biodegradano nella maggior parte dei casi a causa della presenza di molecole di acetile. Tuttavia, in

circostanze specifiche (con luce solare e umidità), i filtri per sigarette - prosegue l'OMS - possono rompersi in pezzi di plastica più piccoli rilasciando alcune delle 7.000 sostanze chimiche contenute in una sigaretta. Molti di questi prodotti chimici sono nocivi per l'ambiente e almeno 50 sono noti agenti cancerogeni per l'uomo.

Questi rifiuti - scrive sempre l'OMS - finiscono ovunque, anche nelle nostre strade e nei nostri scarichi, fiumi e altri ambienti acquatici. Nella maggior parte dei casi, la responsabilità della gestione dei rifiuti di prodotti del tabacco ricade sulle associazioni e gruppi di cittadini, sulle comunità locali e sui governi che, per tale gestione, utilizzano fondi pubblici.

Non risulta ci siano studi sull'abbandono dei mozziconi di sigaretta in Italia, si conoscono, però, il numero di fumatori e il numero di sigarette fumate. In Italia i fumatori costituiscono il 25,7 della popolazione (<https://www.epicentro.iss.it/passi/dati/fumo>) e il consumo medio giornaliero è di circa 12 sigarette, mentre un quarto dei fumatori ne consuma più di un pacchetto. Facendo un rapido calcolo per difetto (calcolando solo 12 sigarette a persona), considerati i 60,48 milioni di abitanti, in Italia si arriva ad un numero di mozziconi di sigarette superiore ai 68 miliardi l'anno. Non si conosce il numero dei mozziconi abbandonati in Italia, ma è di certo considerevole e non è solo un problema di decoro, ma tale abbandono deve essere considerato - secondo l'OMS - una reale e preoccupante fonte di inquinamento (<https://www.nationalgeographic.it/ambiente/2020/01/i-filtri-delle-sigarette-sono-microplastiche-inquinanti-andrebbero-vietati>).

2. Il divieto di abbandono dei mozziconi dei prodotti da fumo nell'art.40 della l.n.221/2015.

Nella normativa italiana i c.d. mozziconi di sigaretta sono ricompresi nella categoria, da ritenersi di poco più ampia, dei "mozziconi dei prodotti da fumo" o "rifiuti dei prodotti da fumo", mentre nella normativa europea, come si dirà più avanti, sono ricompresi nella categoria dei "prodotti del tabacco con filtri e filtri commercializzati in combinazione con i prodotti del tabacco".

L'art.40 della legge 28 dicembre 2015, n. 221, ha introdotto nel d.lgs.n.152/2006 l'art.232-bis (Rifiuti di prodotti da fumo) il quale stabilisce, con il primo comma, che "i comuni provvedono a installare nelle strade, nei parchi e nei luoghi di alta aggregazione sociale appositi raccoglitori per la raccolta dei mozziconi dei prodotti da fumo" e, con il secondo comma, che "al fine di sensibilizzare i consumatori sulle conseguenze nocive per l'ambiente derivanti dall'abbandono dei mozziconi dei prodotti da fumo, i produttori, in collaborazione con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, attuano campagne di informazione", per concludere, con il terzo comma, che "è vietato l'abbandono di mozziconi dei prodotti da fumo sul suolo, nelle acque e negli scarichi". Lo stesso divieto di abbandono è previsto per i rifiuti di piccolissime dimensioni, quali scontrini, fazzoletti di carta, e gomme da masticare (art. 232-ter, d.lgs. n.152/2006; per un primo commento sul disegno di legge: F. Capelli, *Mozziconi di sigarette e residui di gomme da masticare: un improvvisato esperimento di legislazione creativa in materia di rifiuti*, in Riv. giur. amb., 2015, 339).

Sempre l'articolo 40 ha, inoltre, introdotto il seguente comma 1-bis nell'art.255 del d.lgs. n.152/2006: "Chiunque viola il divieto di cui all'articolo 232-ter è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro trenta a euro centocinquanta. Se l'abbandono riguarda i rifiuti di prodotti da fumo di cui all'articolo 232-bis, la sanzione amministrativa è aumentata fino al doppio".

L'ultima norma introdotta dal citato art. 40, è il comma 2-bis all'art. 263 del d.lgs. n.152/2006 il quale prevede che il 50 per cento delle somme derivanti dai proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie è versato all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnato ad un apposito Fondo istituito presso lo stato di previsione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare

ed è destinato alla sensibilizzazione e informazione sulle conseguenze nocive dell'abbandono dei mozziconi di prodotti da fumo.

Il restante 50 per cento dei suddetti proventi è destinato ai comuni nel cui territorio sono state accertate le relative violazioni per l'acquisto e installazione nelle strade, nei parchi e nei luoghi di alta aggregazione sociale di appositi raccoglitori per la raccolta dei mozziconi dei prodotti da fumo e per finanziare apposite campagne di informazione da parte degli stessi comuni, volte sempre a sensibilizzare i consumatori sulle conseguenze nocive per l'ambiente derivanti dall'abbandono dei mozziconi dei prodotti da fumo e dei rifiuti di piccolissime dimensioni, nonché alla pulizia del sistema fognario urbano.

La norma stabilisce, infine, che le modalità attuative di gestione dei citati proventi delle sanzioni amministrative sono da definire con provvedimento del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministero dell'interno e con il Ministero dell'economia e delle finanze.

3. La destinazione dei proventi delle sanzioni amministrative per abbandono dei rifiuti di prodotti da fumo nel decreto 15 febbraio 2017.

Il Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare ha regolato la destinazione e l'impiego dei proventi derivanti dalle ricordate sanzioni amministrative pecuniarie con il decreto 15 febbraio 2017, recante "Disposizioni in materia di rifiuti di prodotti da fumo e di rifiuti di piccolissime dimensioni".

L'art.2 di tale decreto ribadisce che il cinquanta per cento delle somme è versato all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnato ad un apposito "Fondo istituito presso lo stato di previsione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare". Si conferma, inoltre, che tali somme sono impiegate per l'attuazione di campagne di informazione su scala nazionale (comma 1), e che il restante cinquanta per cento ai comuni nel cui territorio sono state accertate le violazioni per le attività di installazione nelle strade, nelle piazze, nelle aree a verde, nei parchi nonché nei luoghi di alta aggregazione sociale di appositi raccoglitori per la raccolta dei mozziconi dei prodotti da fumo e, in via residuale e secondo le specifiche esigenze, per la pulizia di caditoie e di tombini facenti parte del sistema fognario nonché per le campagne di informazione su scala locale (comma 2).

La novità è che, diversamente da stabilito dal citato art.263, comma 2-bis, l'art.2 del decreto in commento aggiunge che la destinazione delle suddette somme, sia per il ministero che per i comuni, non è una destinazione vincolata, ma solo "in via prioritaria" andrà indirizzata verso gli scopi indicati dal comma 2-bis all'art.263 del d.lgs. n.152/2006.

Anche il successivo art.3 prevede che il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare destina le somme derivanti dai proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie alle campagne d'informazione e sensibilizzazione su scala nazionale, solo "in via prioritaria e comunque non in misura inferiore al cinquanta per cento".

Si pone, quindi, un problema di coordinamento tra il decreto in esame e l'art.263, comma 2-bis, d.lgs. n.152/2006: data la natura legislativa e sovraordinata di quest'ultimo (il decreto è, infatti, atto amministrativo di attuazione della stessa norma), nel caso in cui la destinazione delle somme non dovesse essere quella esclusiva dettata dal citato art.263, si porrebbe un problema di legittimità della eventuale diversa destinazione.

3.1. (segue) Le campagne di informazione sugli effetti nocivi dell'abbandono dei mozziconi dei prodotti da fumo.

Il secondo comma dell'art.3 del decreto ministeriale 15 febbraio 2017 prevede che le campagne di informazione possano essere attuate dai produttori, in collaborazione con il Ministero, oppure in collaborazione con enti portatori di interessi del settore, di enti aventi tra i loro scopi la tutela dell'ambiente nonché di altri enti o associazioni idonei al raggiungimento di tali finalità. I produttori di prodotti da fumo possono anche autonomamente promuovere campagne d'informazione o altre iniziative volte a sensibilizzare i consumatori sulle conseguenze nocive per l'ambiente derivanti dall'abbandono di mozziconi dei prodotti da fumo.

Il quarto comma 4, dell'art.3 del decreto in esame prevede che le campagne di informazione mirano a sensibilizzare le amministrazioni, la cittadinanza ed i consumatori sulle tematiche della raccolta dei mozziconi dei prodotti da fumo ed in particolare:

- sugli effetti nocivi arrecati all'ambiente dall'abbandono dei rifiuti dei prodotti da fumo;
- sull'obbligo di non gettare ed abbandonare i mozziconi dei prodotti da fumo sul suolo, nelle acque, nelle caditoie stradali e nel sistema fognario, ed i conseguenti benefici in termini economici e ambientali;
- sulle sanzioni in caso di violazione dei divieti di abbandono dei rifiuti;
- sulla possibilità di attivare per i rifiuti di prodotti da fumo specifiche procedure di raccolta differenziata atte a destinare i rifiuti di prodotti da fumo a specifiche filiere di recupero, piuttosto che al conferimento in discarica.

Un esempio di campagna d'informazione nazionale promossa autonomamente da un produttore è quello della Philip Morris con #CambiaGesto sui mozziconi di sigaretta. Il messaggio della campagna di informazione era il seguente: "Ogni giorno, nel mondo, oltre 10 miliardi di mozziconi di sigaretta vengono abbandonati nell'ambiente. Un gesto fatto senza pensare, che ha un costo immenso per l'ambiente. Un'azione apparentemente insignificante, che ha grandi conseguenze sugli equilibri della natura e sul futuro del pianeta. Un gesto che possiamo cambiare" (<https://www.cambiagesto.it/>).

Contro tale messaggio il Codacons ha presentato un esposto all'Antitrust segnalandolo come pubblicità ingannevole, l'Antitrust, tuttavia, con decisione del novembre 2019 ha rigettato l'esposto ritenendo che la campagna della Philip Morris non è diretta a reclamizzare un prodotto, bensì a stimolare un comportamento civile e rispettoso dell'ambiente (<https://codacons.it/fumo-antitrust-assolve-la-philip-morris-pubblicita-sui-mozziconi-di-sigaretta-non-e-ingannevole/>).

3.2. (segue) L'installazione dei raccoglitori di mozziconi dei prodotti da fumo.

L'art. 4 dello stesso decreto ministeriale 15 febbraio 2017 prevede che i comuni installino una rete di raccoglitori per la raccolta di mozziconi dei prodotti da fumo nelle strade, nei parchi nonché nei luoghi di alta aggregazione sociale, segnalandone la collocazione ed il loro corretto utilizzo.

Su ogni raccoglitore, compatibilmente con le sue caratteristiche, sono riportate informazioni sui danni all'ambiente causati dall'abbandono dei rifiuti di prodotti da fumo e le sanzioni amministrative pecuniarie irrogate a chiunque viola il divieto di abbandono di tali rifiuti. I raccoglitori installati permanentemente in aree esterne e, pertanto, sottoposti agli agenti atmosferici devono essere resistenti all'usura nonché dotati di sistemi di copertura per evitare l'ingresso di acqua.

Come il già citato art.232-bis del d.lgs. n.152/2006, nemmeno quest'articolo prevede (né avrebbe potuto prevedere) una sanzione per i comuni inadempienti e, in carenza di risorse e di personale, sono pochi quelli che si sono attivati per installare i raccoglitori e per sanzionare l'abbandono di mozziconi. Né sembra abbia dato risultati apprezzabili la previsione che le somme introitate con le sanzioni irrogate sarebbero state destinate all'acquisto di tali raccoglitori.

Da aggiungere che già nel gennaio 2015 con la "Nota di lettura n.72", il Senato della Repubblica (Atto Senato n. 1676) aveva segnalato che, sull'installazione dei raccoglitori prevista in quello che sarebbe diventato l'art.40 della l.n.221/2015, ci sarebbe stato un problema: "appaiono necessari dei chiarimenti in merito al profilo temporale degli oneri posti a carico dei comuni e delle risorse predisposte per la loro copertura. Infatti, l'assenza di diversa indicazione circa la decorrenza temporale dell'obbligo di cui al comma 1 sembra confermare ciò che è implicitamente deducibile già dal dispositivo, ovvero che la possibilità di comminare le sanzioni di cui al comma 3 (che alimentano il fondo istituito presso il Ministero dell'ambiente e coprono le esigenze finanziarie correlate agli adempimenti posti a carico dei comuni) è successiva all'installazione degli appositi raccoglitori per la raccolta dei mozziconi da fumo e delle gomme da masticare. Il punto appare meritevole di un chiarimento, perché in tal caso appare evidente per i comuni la necessità di effettuare anticipazioni per sostenere gli oneri correlati agli obblighi posti a loro carico" (<http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00826472.pdf>, p.28).

Sempre tale nota di lettura precisa che "per quanto riguarda inoltre il profilo più strettamente quantitativo, si osserva che la disposizione non individua né l'ammontare degli oneri né il gettito atteso dalle sanzioni, il che rende comunque non verificabile la congruità del meccanismo di finanziamento individuato rispetto alle esigenze di predisporre una rete adeguata di raccoglitori di mozziconi e gomme".

3.3. (segue) Le campagne di informazione locale.

L'art.5 del decreto ministeriale in commento dispone che i comuni, nell'ambito dei proventi di cui all'art. 2, comma 2, ferma restando la facoltà per i comuni stessi di utilizzare eventuali ulteriori risorse disponibili allo scopo nei propri bilanci, attuano campagne di informazione volte a sensibilizzare i consumatori sulle conseguenze nocive per l'ambiente derivanti dall'abbandono di mozziconi di prodotti da fumo e di rifiuti di piccolissime dimensioni anche congiuntamente a comuni limitrofi.

I produttori di prodotti da fumo, gli enti portatori di interessi del settore, gli enti aventi tra i loro scopi la tutela dell'ambiente e gli altri enti o associazioni idonei al raggiungimento di tali finalità possono collaborare a tali iniziative. Nell'ambito delle suddette campagne, i comuni possono prevedere specifici eventi ed incontri con la cittadinanza durante i quali sono fornite informazioni sulle conseguenze nocive per l'ambiente derivanti dall'abbandono dei prodotti da fumo e dei rifiuti di piccolissime dimensioni. Nel corso dello svolgimento di tali eventi, i comuni possono provvedere alla distribuzione di materiali dedicati quali brochure informative e relativi gadgets.

Alle campagne di informazione locale possono, quindi, collaborare, oltre ai produttori, anche gli enti portatori di interessi del settore (Regione, Province, Anci, Arpa, ecc.) e le associazioni ambientaliste (Italia Nostra, Legambiente, WWF, ecc.).

#Spiaggiesenzafiltro è la campagna regionale di comunicazione per sensibilizzare sull'abbandono dei mozziconi in spiaggia che la Regione Marche, Anci Marche e Arpam hanno realizzato sulle spiagge delle Marche nell'estate 2019 con il seguente messaggio: "12 anni per degradarsi, 1 minuto per

degradare la spiaggia”: “ci vogliono infatti dai 5 ai 12 anni perché un mozzicone (acetato di cellulosa) si distrugga, costituendo una fonte di inquinamento per il suolo, oltre che per l’acqua e per i pesci, a causa della fuoriuscita di nicotina e catrame rimasti all’interno del filtro” (<http://www.regione.marche.it/News-ed-Eventi/Post/51262/Regione-Marche-ANCI-ed-ARPAM-presentano-SPIAGGESENZAFILTRO-la-campagna-di-comunicazione-per-sensibilizzare-sull-abbandono-dei-mozziconi-in-spiaggia>).

4. La delibera 24 luglio 2019, n.5, del Comitato Nazionale dell’Albo Gestori Ambientali sulla raccolta dei mozziconi dei prodotti da fumo.

Il 24 luglio 2019 il Comitato Nazionale dell’Albo Gestori Ambientali ha stabilito, mediante delibera n. 5, le dotazioni minime per l’iscrizione all’albo in categoria 1 per la raccolta dei mozziconi di prodotti da fumo (https://www.albonazionalegestoriambientali.it/download/it/deliberecomitatonazionale/094-Del5_24.07.2019.pdf).

Il Comitato Nazionale Albo Gestori Ambientali ha definito quali debbono essere le dotazioni minime necessarie all’iscrizione all’albo procedura ordinaria, all’interno della categoria 1 dedicata alle attività di raccolta e di trasporto di rifiuti, qualora l’unico flusso della medesima venga rappresentato dai mozziconi di prodotti di fumo.

In particolare, si prescrive che le imprese debbano dimostrare le dotazioni minime individuate dell’allegato D, tabella D4 (recante “requisiti minimi per l’iscrizione nella categoria 1: sottocategoria raccolta e trasporto di rifiuti vegetali provenienti da aree verdi”), di cui alla deliberazione numero 5 del 3 novembre 2016.

Inoltre, a tale flusso di rifiuti viene attribuito il codice ERR 20 03 99 (mozziconi di prodotti da fumo).

5. L’inefficacia della sanzione amministrativa contro i mozziconi dei prodotti da fumo.

A distanza di più di quattro anni dall’approvazione dell’art.40, l. n.221/2015 che prevede il divieto di abbandonare i mozziconi dei prodotti da fumo, non è dato sapere se e di quanto tale abbandono si sia ridotto, né risultano dati ufficiali sulle sanzioni amministrative elevate per le violazioni a tale divieto.

Il dato sulle sanzioni amministrative irrogate è importante anche per valutare, più in generale, quanto il solo strumento del "comando e controllo" sia efficace nella tutela dell'ambiente.

Nel caso dei mozziconi dei prodotti da fumo non sembra lo sia stato. Innanzitutto, l’idea che il "comando" dello Stato possa fare a meno delle preventive e necessarie infrastrutture (raccoglitori) e di una campagna di informazioni, e che, anzi, questi possano essere finanziati e realizzati con le sanzioni irrogate per la violazione dello stesso "comando", se funziona in altri settori "tradizionali" (vedi codice della strada), non funziona per le "nuove" violazioni ambientali.

Infatti, i settori tradizionali hanno il vantaggio di giovare di un disvalore sociale già consolidato (come, appunto, le violazioni al codice della strada), che per l’ambiente non è ancora adeguatamente diffuso o non è sufficiente. Se si continua a fumare nonostante il sicuro, e scientificamente dimostrato, danno alla salute personale, si può ritenere che il danno all’ambiente causato dal mozzicone della sigaretta interessi ancora meno.

Senza dimenticare, tornando al profilo giuridico, l'obiezione sollevata in sede di esame parlamentare di quello che poi è diventato l'art. 40 della l.n. 221/2015, cioè che la possibilità di comminare sanzioni per l'abbandono dei mozziconi di sigaretta, dovrebbe essere successiva all'installazione degli appositi raccoglitori e non precedere tale installazione, e men che meno esserne lo strumento di finanziamento. Non risulta, però, che la magistratura sia stata investita del problema della legittimità di tali sanzioni, il che conferma, indirettamente, che il numero delle sanzioni è ridotto o quasi assente.

La mancanza di queste condizioni utili a rendere gestibile il "comando", ha poi reso difficile il "controllo" da parte dei comuni, fino a diventare, a quanto sembra, quasi inesistente.

Pertanto l'idea del legislatore italiano di finanziare il contrasto all'abbandono di rifiuti dei prodotti da fumo con le sanzioni per l'abbandono degli stessi rifiuti, si è dimostrata inefficace.

In alcuni paesi europei la situazione è diversa. Ad esempio, in Francia, a Parigi, nel 2017 sono state comminate 21.000 multe da 68 euro ciascuna, mentre nel 2018 le contravvenzioni sono arrivate a 35.800 (<https://www.lifegate.it/persona/news/parigi-mozziconi-sigaretta>). Ad Amburgo sono in attività una trentina di agenti del comune che pattugliano le strade per controllare la pulizia di strade e piazze dai mozziconi di sigarette (<https://www.sigmagazine.it/2019/05/amburgo-2/>).

6. Le ordinanze sindacali dei comuni contro il fumo e l'abbandono dei mozziconi dei prodotti da fumo.

Non si può nemmeno dire che l'inefficacia della sanzione amministrativa dipenda da una mancanza di sensibilità al problema da parte dei Comuni che avrebbero dovuto applicarla.

Infatti diversi comuni italiani hanno addirittura imposto il divieto di abbandono di mozziconi di sigaretta (insieme al divieto di fumo) con ordinanza sindacale contingibile e urgente ex art.50 d.lgs. n.267/2000, vietando tale abbandono in particolare sulle spiagge.

Un esempio può essere l'ordinanza del Comune di Pesaro intitolata: "Ordinanza sindacale per la tutela della salute pubblica, finalizzata al divieto di fumo e abbandono di rifiuti di prodotti da fumo sulle spiagge del territorio comunale" (https://pesaro.trasparenza-valutazione-merito.it/web/trasparenza/storico-atti/-/papca/display/1649042?p_auth=OIVwaoJZ).

Con tale ordinanza, dal 15 luglio 2019 e senza scadenza (!), si è imposto "il divieto di fumo sulla battigia delle spiagge ricadenti all'interno del territorio comunale pesarese, nonché negli specchi d'acqua fino ad una distanza di 200 metri dalla riva. È altresì fatto divieto di gettare rifiuti connessi ai prodotti da fumo nelle acque marine e negli arenili", con l'indicazione di una specifica sanzione per la quale "le violazioni alla presente ordinanza sono punite con una sanzione amministrativa compresa tra Euro 25,00 e Euro 500,00".

Innanzitutto, occorre rilevare che il divieto di fumo attiene alla tutela della salute e quindi non rientra nella competenza dei Comuni, bensì in quella concorrente dello Stato e della Regione ai sensi dell'art. 117 della Costituzione. La Corte costituzionale ha, infatti, chiarito che, in materia di divieto di fumo, viene in rilievo "un bene, quale la salute della persona, ugualmente pregiudicato dall'esposizione al fumo passivo su tutto il territorio della Repubblica: bene che per sua natura non si presterebbe ad essere protetto diversamente alla stregua di valutazioni differenziate, rimesse alla discrezionalità dei legislatori regionali" (sentenze n.361 del 2003 e n.59 del 2006).

Inoltre, i poteri di emanare ordinanze contingibili ed urgenti in materia di igiene e sanità pubblica e di polizia veterinaria, rientrano nelle competenze dello Stato in quanto l'articolo 32 della legge 23

dicembre 1978, n. 833, recante “Istituzione del servizio sanitario nazionale”, attribuisce al Ministro della sanità (ora della salute) ed hanno un'efficacia estesa all'intero territorio nazionale o a parte di esso comprendente più regioni.

La competenza del Comune ad emanare ordinanze contingibili ed urgenti in materia di salute è limitata dall'art. 50 del D. Lgs. 267/2000 ai casi di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale e, nel caso del divieto di fumo, i comuni andrebbero a disciplinare comportamenti che vanno ben al di là dei limiti territoriali comunali e non riguardano la salute pubblica bensì quella privata (Tar Lombardia, sentenza n.3039/2014).

Inoltre, nemmeno sui rifiuti e sull'abbandono dei mozziconi di sigaretta la normativa statale già illustrata può essere derogata dai Comuni, ai quali sono già attribuite specifiche competenze sull'installazione dei raccoglitori e sulla vigilanza e sanzioni, competenze che non possono essere disattese, sostituite o stravolte con atti amministrativi e nemmeno con ordinanze contingibili ed urgenti.

Singolare è, poi, che, nel caso di abbandono dei mozziconi di prodotti da fumo, dopo l'adozione della citata ordinanza il Comune di Pesaro si trovi nella difficile condizione giuridica di dover gestire sia la sanzione amministrativa statale di cui all'art.255 del d.l.gs.n.152/2006 (prevista nella misura “fino al doppio” di quella pecuniaria da euro 30 a 150), sia quella comunale per la violazione dell'ordinanza sindacale (compresa tra 25 e 500 euro) e, nel caso in cui scelga di sanzionare la violazione dell'ordinanza sindacale, diversi potrebbero essere i profili di illegittimità della sanzione (anche con possibili responsabilità contabili per la mancata irrogazione della sanzione statale).

Le ordinanze contingibili e urgenti dei Comuni che vietano il fumo e l'abbandono di mozziconi di sigaretta sulle spiagge, sottostanno, inoltre, agli stessi limiti e soffrono della stessa illegittimità che la giurisprudenza amministrativa ha già censurato annullando le ordinanze sindacali con le quali diversi comuni italiani hanno vietato l'uso della plastica sulle spiagge, vale a dire che, essendo le ordinanze sindacali uno strumento extra ordinem, queste devono, tra le altre cose, avere anche una durata temporale limitata, termine che invece non c'è, ad esempio, nell'ordinanza del Comune di Pesaro (<http://rgaonline.it/article/la-strategia-e-le-norme-della-ue-contro-la-dispersione-della-plastica-nellambiente-e-la-loro-attuazione-in-italia-nelle-regioni->).

7. L'art. 4 della legge regionale della Regione Marche n. 27 del 2019.

L'art.4 della legge regionale della Regione Marche n.27 del 2019, dispone il divieto di fumo nei tratti di arenile del litorale regionale, “qualora non siano disponibili specifici contenitori per la raccolta dei rifiuti post-consumo dei prodotti del tabacco con filtri contenenti plastica”.

Innanzitutto, come già ricordato, la Corte costituzionale con le sentenze n.361 del 2003 e n.59 del 2006, ha, però, stabilito che “dalla natura di principi fondamentali delle norme dirette a prevedere, sanzionare e far rispettare il divieto di fumo deriva che le Regioni non possano introdurre proprie discipline alternative a quella statale, ancorché ritenute, da ciascuna di esse, giustificate da particolari esigenze territoriali”.

Oltre al vizio di incompetenza, è ravvisabile anche una contraddittorietà tra la disciplina regolata dalla legge regionale - quella della riduzione dei rifiuti derivanti dai prodotti realizzati in plastica - e il divieto di fumo. Va infatti ricordato che l'art.1 di tale legge regionale fa espresso riferimento “alla direttiva (UE) 2019/904 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 giugno 2019 sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente”, disciplina alla quale la citata legge

regionale vorrebbe dare attuazione in via anticipata rispetto alla scadenza del 3 luglio 2021 (<http://rgaonline.it/article/la-strategia-e-le-norme-della-ue-contro-la-dispersione-della-plastica-nellambiente-e-la-loro-attuazione-in-italia-nelle-regioni-e-nei-comuni/>). Tale direttiva non dispone, però, il divieto di fumo, ma solo quello dell'abbandono dei rifiuti dei prodotti da fumo con filtri in plastica.

Contraddittorietà resa evidente anche dal fatto che l'art.4 della stessa legge è rubricato "Modalità di utilizzo dei prodotti del tabacco contenenti plastica", mentre il suo contenuto non è, però, quello di vietare l'abbandono dei mozziconi contenenti plastica, come sarebbe stato logico aspettarsi, bensì il divieto di fumo tout court, con la conseguenza che la norma, pensata per ridurre l'inquinamento da plastica, va a vietare il fumo di tutti i prodotti del tabacco, come sigari, sigarette senza filtro o con filtro senza plastica.

L'incompetenza e la contraddittorietà tra la finalità della legge e la rubrica dell'art.4 con il suo contenuto, rendono l'art.4 della legge regionale della Regione Marche n.27 del 2019 passibile di una verifica di costituzionalità, con la possibile illegittimità delle sanzioni amministrative che dovessero essere comminate in forza della stessa norma.

8. I rifiuti dei prodotti da fumo nell'Unione Europea: la direttiva 2008/98/CE e la direttiva 2018/851/UE.

I rifiuti dei prodotti da fumo, pur non essendo specificamente indicati, rientrano e sono disciplinati dalla direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti, visto che non sono inseriti nell'elenco di quelli esclusi di cui all'art.2. Per tali rifiuti non è prevista la raccolta differenziata e sono quindi smaltiti insieme ai rifiuti indifferenziati.

Anche ai produttori di prodotti da fumo si applicano, però, le norme sulla responsabilità estesa del produttore, di cui all'art.8 della direttiva, definita come "uno dei mezzi per sostenere una progettazione e una produzione dei beni che prendano pienamente in considerazione e facilitino l'utilizzo efficiente delle risorse durante l'intero ciclo di vita, comprendendone la riparazione, il riutilizzo, lo smontaggio e il riciclaggio senza compromettere la libera circolazione delle merci nel mercato interno" (punto 27 del considerando).

La successiva direttiva 2018/851/UE in corso di recepimento in Italia, ha introdotto la definizione di "regime di responsabilità estesa del produttore" per "assicurare che ai produttori di prodotti spetti la responsabilità finanziaria o quella finanziaria e operativa della gestione della fase del ciclo di vita in cui il prodotto diventa un rifiuto, incluse le operazioni di raccolta differenziata, di cernita e di trattamento. Tale obbligo può comprendere anche la responsabilità organizzativa e la responsabilità di contribuire alla prevenzione dei rifiuti e alla riutilizzabilità e riciclabilità dei prodotti" (punto 14 del considerando).

La stessa direttiva 2018/851/UE ha, quindi, precisato con l'art.1 che per "regime di responsabilità estesa del produttore", deve intendersi "una serie di misure adottate dagli Stati membri volte ad assicurare che ai produttori di prodotti spetti la responsabilità finanziaria o la responsabilità finanziaria e organizzativa della gestione della fase del ciclo di vita in cui il prodotto diventa un rifiuto".

Sempre la stessa direttiva ha introdotto l'art.8 bis nella direttiva 2008/98/CE, intitolato "Requisiti generali minimi in materia di responsabilità estesa del produttore", con il quale si prevede, tra le altre cose, che i produttori debbano coprire i seguenti costi:

- costi della raccolta differenziata di rifiuti e del loro successivo trasporto, compreso il trattamento necessario per raggiungere gli obiettivi dell'Unione in materia di gestione dei rifiuti, tenendo conto degli introiti ricavati dal riutilizzo, dalla vendita delle materie prime secondarie ottenute dai propri prodotti e da cauzioni di deposito non reclamate;

- costi di una congrua informazione ai detentori di rifiuti;

- costi della raccolta e della comunicazione dei dati.

Per i rifiuti dei prodotti da fumo non è prevista la raccolta differenziata.

8.1. (segue) la direttiva 2019/904/UE.

Nella direttiva 904/2019/UE sulla riduzione della plastica, i mozziconi di prodotti da fumo sono definiti “prodotti del tabacco con filtri e filtri commercializzati in combinazione con i prodotti del tabacco”. Tra le definizioni elencate nell’art.3 della direttiva non compare, però, quella di “filtro”, né quella di “filtro di plastica o contenente plastica”, ma solo quella di “prodotti del tabacco”.

Questa direttiva non disciplina, quindi, tutti i prodotti di tabacco con filtro, ma solo quei prodotti del tabacco che nei loro filtri contengono plastica.

Il punto 16 del considerando della direttiva tratta dei mozziconi o filtri di prodotti del tabacco e parte dalla considerazione che “è necessario ridurre l’enorme impatto ambientale causato dai rifiuti post-consumo dei prodotti del tabacco con filtri contenenti plastica che sono gettati direttamente nell’ambiente”.

Si precisa, poi, che “la raccolta differenziata non è necessaria per garantire il corretto trattamento in linea con la gerarchia dei rifiuti per i prodotti del tabacco con filtri contenenti plastica” e che “non dovrebbe pertanto essere obbligatorio introdurre la raccolta differenziata per questi prodotti. La presente direttiva dovrebbe stabilire requisiti di responsabilità estesa del produttore in aggiunta a quelli di cui alla direttiva 2008/98/CE, come quello che impone ai produttori di taluni prodotti di plastica monouso di coprire i costi di rimozione dei rifiuti. Dovrebbe altresì essere possibile ricomprendere i costi per la creazione delle specifiche infrastrutture per la raccolta dei rifiuti postconsumo dei prodotti del tabacco, quali appositi contenitori nei punti in cui avviene più frequentemente la dispersione nell’ambiente” (punto 22 del considerando).

La direttiva in commento inserisce i “prodotti del tabacco con filtri e filtri commercializzati in combinazione con i prodotti del tabacco” tra i prodotti di plastica monouso per i quali:

- l’art.7 prevede la marcatura (Allegato, Parte D);
- l’articolo 8, paragrafo 3, prevede la responsabilità estesa del produttore (Allegato, Parte E, punto III);
- l’art.10 le misure di sensibilizzazione (Allegato, Parte G).

L’art.7 regola i requisiti di marcatura e prevede che gli Stati membri provvedono a che ciascun prodotto di plastica monouso elencato nella parte D dell’allegato e immesso sul mercato rechi sull’imballaggio o sul prodotto stesso una marcatura in caratteri grandi, chiaramente leggibili e indelebili che comunica ai consumatori le informazioni seguenti:

- a) le modalità corrette di gestione del rifiuto per il prodotto, per lo stesso prodotto, le forme di smaltimento dei rifiuti da evitare, in linea con la gerarchia dei rifiuti; e

- b) la presenza di plastica nel prodotto e la conseguente incidenza negativa sull'ambiente della dispersione o di altre forme di smaltimento improprie del rifiuto.

È previsto che entro il 3 luglio 2020 la Commissione adotti un atto di esecuzione per stabilisca le specifiche armonizzate per la marcatura.

L'art.8 regola la responsabilità estesa del produttore e prevede che gli Stati membri provvedono a che siano istituiti regimi di responsabilità estesa del produttore anche per i prodotti di plastica monouso del tabacco. In particolare, gli Stati membri provvedono a che i produttori dei citati prodotti coprano almeno i seguenti costi:

- a) i costi delle misure di sensibilizzazione;
- b) i costi di rimozione dei rifiuti da tali prodotti dispersi e il successivo trasporto e trattamento di tali rifiuti; e
- c) i costi della raccolta e della comunicazione dei dati ai sensi dell'articolo 8 bis, paragrafo 1, lettera c) della direttiva 2008/98/CE.

È, inoltre, previsto che gli Stati membri assicurano che i produttori coprano i costi della raccolta dei rifiuti per i prodotti di plastica monouso del tabacco conferiti nei sistemi di raccolta pubblici, compresa l'infrastruttura e il suo funzionamento, e il successivo trasporto e trattamento di detti rifiuti. Tali costi possono includere la creazione di infrastrutture specifiche per la raccolta dei rifiuti per tali prodotti, per esempio appositi recipienti nei luoghi in cui i rifiuti sono abitualmente gettati.

I costi da coprire non dovranno superare quelli necessari per fornire i servizi ivi menzionati in modo economicamente efficiente e i costi di rimozione dei rifiuti sono limitati alle attività intraprese dalle autorità pubbliche o per loro conto. La metodologia di calcolo è elaborata in maniera che consenta di fissare i costi della rimozione dei rifiuti in modo proporzionato. Al fine di ridurre al minimo i costi amministrativi, gli Stati membri possono determinare contributi finanziari per i costi della rimozione dei rifiuti stabilendo importi fissi adeguati su base pluriennale.

L'art.10 disciplina le misure di sensibilizzazione e prevede che gli Stati membri adottano misure volte a informare i consumatori e a incentivarli ad adottare un comportamento responsabile al fine di ridurre la dispersione dei rifiuti derivanti dai prodotti contemplati dalla presente direttiva, nonché misure volte a comunicare ai consumatori di prodotti di plastica monouso elencati nella parte G:

- a) la disponibilità di alternative riutilizzabili, di sistemi di riutilizzo e le opzioni di gestione dei rifiuti per tali prodotti di plastica monouso e per attrezzi da pesca contenenti plastica e le migliori pratiche in materia di gestione dei rifiuti a norma dell'articolo 13 della direttiva 2008/98/CE;
- b) l'incidenza sull'ambiente, in particolare l'ambiente marino, della dispersione o altro smaltimento improprio dei rifiuti di tali prodotti di plastica monouso e di attrezzi da pesca contenenti plastica; e
- c) l'impatto dei metodi impropri di smaltimento dei rifiuti di tali prodotti di plastica monouso sulla rete fognaria.

8.2. (Segue) I due regimi dell'Unione europea per i prodotti del tabacco con filtri.

L'Unione europea prevede, quindi, due regimi diversi per i produttori di prodotti del tabacco con filtri: quello generale sui rifiuti che comprende anche i prodotti del tabacco con filtri senza plastica (direttiva 2008/98/CE e direttiva 2018/851/UE), e quello speciale per la riduzione della plastica che comprende i prodotti del tabacco con filtri di plastica con obblighi e costi specifici (direttiva 2019/904/UE).

E' la stessa Unione europea a confidare che "dall'innovazione e dallo sviluppo dei prodotti ci si aspettano valide alternative ai filtri contenenti plastica e devono essere accelerati. I regimi di responsabilità estesa del produttore per i prodotti del tabacco con filtri contenenti plastica dovrebbero incoraggiare innovazioni che portino allo sviluppo di alternative sostenibili ai prodotti del tabacco con filtri contenenti plastica" (punto 16 del considerando della direttiva 2019/904/UE).

E' quindi prevedibile che i produttori per evitare di adeguarsi alle stringenti norme sulla responsabilità estesa previste per la plastica monouso e ai relativi costi, svilupperanno quelle "alternative sostenibili" e probabilmente metteranno in commercio nuovi prodotti del tabacco con filtri senza plastica.

La conseguenza sarebbe che potremmo non avere più rifiuti dei prodotti da fumo con filtri di plastica abbandonati nell'ambiente, perché il prodotto è cambiato, avremo però ugualmente l'abbandono di quelli senza plastica e il problema dell'inquinamento di tali prodotti rimarrebbe irrisolto.

9. Sintonie e distanze tra disciplina europea ed italiana.

L'Unione europea e l'Italia sono in sintonia nel voler contrastare l'abbandono dei rifiuti dei prodotti da fumo.

Fino al recepimento delle due citate direttive, i mozziconi di tabacco con filtri sono e saranno regolati dalle norme interne e la scelta del legislatore italiano è stata quella di usare lo strumento del cosiddetto "comando e controllo" che si è però rivelato inefficace.

L'Unione europea, invece, più che su tale approccio autoritativo, con le direttive non ancora recepite dall'Italia punta sullo strumento economico e di mercato e sulla cosiddetta "internalizzazione" della variabile ambientale nei processi produttivi. La responsabilità estesa del produttore rientra tra questi strumenti di mercato e si integra con gli strumenti autoritativi e provvedimenti.

Il problema è appunto quello della loro integrazione, oltre quello della loro efficacia. Mentre in Italia i costi dell'abbandono dei rifiuti di tabacco con filtri sono posti (o, meglio, si vorrebbe porli) a carico dei consumatori attraverso le sanzioni, l'Unione europea li pone a carico dei produttori, in particolare, e in modo più stringente, a carico di quelli che producono tabacco con filtri di plastica.

Per la normativa italiana l'installazione dei raccoglitori e le campagne di informazione devono essere finanziate con i proventi delle sanzioni amministrative comminate ai consumatori che abbandonano i mozziconi di prodotti del tabacco con filtri, mentre per l'Unione europea, deve provvedere il produttore, ma solo per i prodotti con filtri di plastica.

Non solo, la stessa Unione europea pone sempre a carico del produttore e sempre per i prodotti del tabacco con filtri di plastica, i seguenti costi: quello della raccolta dei rifiuti per i prodotti di plastica monouso conferiti nei sistemi di raccolta pubblici; quello della relativa infrastruttura e del suo funzionamento; quello del successivo trasporto e trattamento di detti rifiuti; quello della rimozione di tali rifiuti dispersi e del successivo trasporto e trattamento degli stessi.

Vista l'inefficacia della normativa italiana, il recepimento delle direttive europee potrebbe, quindi, essere l'occasione per rimediare e prevedere di estendere la responsabilità del produttore di tabacco con filtri di plastica, anche a tutti gli altri produttori di tabacco con filtri, qualunque sia il materiale con cui sono realizzati.

Se ciò non dovesse accadere, la conseguenza sarebbe che avremmo due diverse discipline per le sigarette con il filtro: quella per le sigarette con filtri di plastica e quelle senza plastica.

Le sigarette con il filtro in plastica avrebbero i seguenti obblighi e costi previsti nella direttiva 2019/904/UE: marcatura in caratteri grandi, chiaramente leggibili e indelebili che comunicano ai consumatori la presenza di plastica nel filtro della sigaretta e la conseguente incidenza negativa sull'ambiente della dispersione o di altre forme di smaltimento improprie del rifiuto, nonché le modalità corrette di gestione del rifiuto della sigaretta con filtro e le forme di smaltimento del rifiuto da evitare.

Le sigarette con filtri senza plastica non sono disciplinate dalla citata direttiva 2019/904/UE e non avranno, quindi, questi obblighi, bensì solo quelli rientranti nella responsabilità estesa del produttore di cui alle direttive 2008/98/CE e 2018/851/UE che non li prevede.

In conclusione, il rischio è che vista la diversa e duplice disciplina, i produttori siano indotti a produrre e mettere in commercio prodotti del tabacco con filtro senza plastica per evitare di vedersi applicare la stringente normativa sulla riduzione della plastica. Il che è sicuramente un passo in avanti, ma non risolverebbe l'inquinamento comunque determinato dall'abbandono di tali prodotti nelle caditoie, tombini, fogne, fiumi, laghi e mare che si registra anche quando il loro filtro non ha componenti in plastica. Senza dimenticare che uno studio dell'OMS ha rinvenuto circa 7.000 sostanze chimiche assorbite dal filtro durante la combustione della sigaretta.