

15.075

**Messaggio
concernente la legge federale sui prodotti del tabacco
(LPTab)**

dell'11 novembre 2015

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di legge federale sui prodotti del tabacco (LPTab).

Nel contempo vi proponiamo di togliere dal ruolo i seguenti interventi parlamentari:

- | | | | |
|------|---|---------|--|
| 2011 | M | 11.3637 | Uniformare il limite d'età minimo a livello nazionale per l'acquisto di prodotti del tabacco
(N 23.12.11, Humbel; S 1.6.12) |
| 2000 | P | 00.3435 | Divieto della pubblicità in favore del tabacco
(N 15.12.00, Tillmanns) |

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

11 novembre 2015

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Simonetta Sommaruga
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Il presente disegno di legge federale sui prodotti del tabacco (D-LPTab) disciplina i requisiti relativi ai prodotti del tabacco al fine di ridurre il consumo e di limitare gli effetti nocivi che ne derivano. Il disegno è stato elaborato a seguito della revisione del diritto sulle derrate alimentari che esclude i prodotti del tabacco dal suo campo d'applicazione; si ispira all'attuale disciplinamento dei prodotti del tabacco introducendovi alcuni cambiamenti e novità riguardanti soprattutto le sigarette elettroniche, le restrizioni supplementari in materia di pubblicità, promozione delle vendite e sponsorizzazione connesse ai prodotti del tabacco nonché il divieto di vendita di questi prodotti a minorenni.

Il presente disegno di legge disciplina i requisiti relativi ai prodotti del tabacco allo scopo di ridurre il consumo e limitare gli effetti nocivi che ne derivano. Questi due scopi riflettono la volontà d'innalzare il livello di protezione della salute della popolazione, in particolare dei giovani, attraverso provvedimenti più efficaci.

Secondo una stima dell'Ufficio federale di statistica, in Svizzera il tabagismo causa poco meno di 9500 decessi all'anno, il 39 per cento dei quali imputabili a malattie cardiovascolari, il 42 per cento a tumori e il 19 per cento a malattie delle vie respiratorie. Il consumo di tabacco è quindi la principale causa evitabile di decesso nel nostro Paese. I prodotti del tabacco sono beni di consumo particolari che, se consumati secondo la loro destinazione, mettono a rischio la salute. Occorre quindi che siano regolamentati diversamente dalle derrate alimentari.

Dal 1955 i prodotti del tabacco sono disciplinati dalla legislazione sulle derrate alimentari e dal 1995 sono oggetto di un'ordinanza specifica. La legge del 9 ottobre 1992 sulle derrate alimentari è stata sottoposta a una revisione totale, che prevede l'esclusione dei prodotti del tabacco dal suo campo di applicazione e un periodo transitorio di quattro anni dalla sua entrata in vigore per permettere l'elaborazione di una legge specifica sui prodotti del tabacco. Da un lato, il D-LPTab riprende in parte le norme in materia di derrate alimentari relative ai prodotti del tabacco e, dall'altro, introduce alcuni cambiamenti e novità.

I principi dell'attuale legislazione sulle derrate alimentari sono in gran parte ripresi. L'obbligo del controllo autonomo rimane invariato e il divieto di inganno viene ripreso, seppur limitato agli aspetti concernenti la salute. Non vi è motivo di scostarsi neanche dall'attuale sistema di esecuzione della legge da parte dei Cantoni e dell'Amministrazione federale delle dogane.

Il presente D-LPTab introduce tre principali novità:

- *estensione del campo d'applicazione della legge: le sigarette elettroniche contenenti nicotina e prodotti simili che vengono equiparati ai prodotti del tabacco e disciplinati in modo analogo ad essi; il Consiglio federale deve inoltre poter applicare determinate disposizioni della nuova legge a sigarette elettroniche senza nicotina, qualora la protezione della salute lo richieda;*

-
- *restrizioni concernenti la pubblicità, la promozione delle vendite e la sponsorizzazione connesse ai prodotti del tabacco: le disposizioni si orientano al grado di protezione esistente a livello internazionale, riprendono alcune restrizioni introdotte dai Cantoni e tengono in considerazione gli attuali media e vettori pubblicitari;*
 - *divieto di consegna ai minorenni: viene stabilito un limite di età uniforme in tutta la Svizzera, misura che soddisfa lo standard internazionale e dei Paesi confinanti. È prevista anche la possibilità di effettuare test d'acquisto per controllare il rispetto del divieto di consegna ai minorenni.*

Inoltre sono modificati alcuni aspetti del diritto vigente:

- *solo la messa a disposizione sul mercato è disciplinata (compresa l'importazione);*
- *la lista positiva degli additivi e il sistema di autorizzazione per le altre sostanze vengono eliminati. Il Consiglio federale potrà tuttavia stabilire il tenore massimo di additivi oppure vietare determinati ingredienti;*
- *la procedura di opposizione prevista dall'attuale sistema di esecuzione è sostituita dall'ordinaria procedura di ricorso;*
- *d'ora in poi non sarà più ammesso il consumo di sigarette elettroniche nei luoghi pubblici chiusi.*

A livello cantonale e internazionale, le normative nell'ambito della lotta contro il consumo di tabacco tendono ad essere più restrittive ed efficaci. Introducendo nel disegno della normativa restrizioni in materia di pubblicità, promozione delle vendite e sponsorizzazione così come il divieto di consegna ai minorenni la Confederazione si allinea alle normative vigenti nei Cantoni, la maggior parte dei quali ha legiferato in questi due ambiti. Al contempo, la Svizzera si adegua all'evoluzione europea e internazionale: i Paesi confinanti hanno infatti già vietato la vendita di prodotti del tabacco ai minorenni, conformemente alla convenzione quadro dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) per la limitazione del consumo di tabacco (Framework Convention on Tobacco Control, FCTC). Per quanto riguarda la pubblicità, la promozione delle vendite e la sponsorizzazione, la FCTC e la legislazione dell'UE prevedono norme più rigorose in materia rispetto all'attuale legislazione elvetica. Con il D-LPTab il grado di protezione in Svizzera si avvicina a quello internazionale e dei Paesi confinanti, pur restando ancora nettamente inferiore.

Nel D-LPTab non rientrano le disposizioni sull'imposizione del tabacco, oggetto di una legge a se stante, la legge del 21 marzo 1969 sull'imposizione del tabacco, né le disposizioni inerenti al fumo passivo previste nella legge del 3 ottobre 2008 concernente la protezione contro il fumo passivo. Inoltre, il divieto della pubblicità radio-televisiva per i prodotti del tabacco continuerà ad essere disciplinato dalla legge federale del 24 marzo 2006 sulla radiotelevisione (LRTV).

Per valutare le ripercussioni della nuova legge sui prodotti del tabacco per la Confederazione, i Cantoni e l'economia, un ufficio di ricerca privato è stato incaricato di svolgere un'analisi d'impatto della regolamentazione (AIR). L'analisi giunge alla conclusione che il bilancio costi-benefici del D-LPTab è molto favorevole.

Indice

Compendio	7730
Elenco delle abbreviazioni	7735
1 Punti essenziali del progetto	7737
1.1 Situazione iniziale	7737
1.1.1 Importanza del progetto	7737
1.1.2 Normativa vigente	7739
1.1.3 Problemi riscontrati nella normativa vigente	7743
1.2 Risultati della procedura preliminare	7745
1.2.1 Risultati della procedura di consultazione	7745
1.2.2 Rielaborazione dell'avamprogetto	7746
1.3 La normativa proposta	7746
1.3.1 Oggetto, obiettivo, campo d'applicazione e principi	7746
1.3.2 Sigarette elettroniche e prodotti simili	7747
1.3.3 Requisiti dei prodotti del tabacco e degli imballaggi e imitazioni alla messa a disposizione sul mercato	7750
1.3.4 Limitazioni alla pubblicità	7751
1.3.5 Restrizioni relative alla promozione delle vendite	7753
1.3.6 Restrizioni relative alla sponsorizzazione	7754
1.3.7 Divieto di consegna ai minorenni e test d'acquisto	7754
1.3.8 Obblighi di notifica	7755
1.3.9 Altri aspetti	7756
1.4 Valutazione della soluzione proposta	7757
1.4.1 Motivazione e valutazione della regolamentazione proposta	7757
1.4.2 Disciplinamenti respinti	7758
1.5 Compatibilità tra i compiti e le finanze	7759
1.6 Diritto comparato	7760
1.6.1 Diritto nei Paesi confinanti	7760
1.6.2 Diritto europeo	7761
1.6.3 Diritto internazionale: convenzione quadro dell'OMS sul tabacco	7765
1.7 Attuazione	7767
1.8 Interventi parlamentari	7768
2 Commento ai singoli articoli	7769
3 Ripercussioni	7798
3.1 Introduzione: analisi d'impatto della regolamentazione	7798
3.2 Ripercussioni per la Confederazione	7799
3.2.1 Ripercussioni finanziarie	7799
3.2.2 Ripercussioni sul personale	7800
3.3 Ripercussioni per i Cantoni	7800
3.4 Ripercussioni per il Principato del Liechtenstein	7802
3.5 Ripercussioni sull'economia	7802

3.5.1	Necessità e possibilità di un intervento statale	7802
3.5.2	Ripercussioni economiche per singoli gruppi sociali	7802
3.5.3	Ripercussioni ed effetti redistributivi sull'economia nazionale	7804
3.6	Ripercussioni sanitarie e sociali	7805
3.7	Sintesi dei costi e dei benefici	7807
3.8	Adeguatezza ai fini dell'esecuzione	7809
4	Programma di legislatura e strategie nazionali del Consiglio federale	7810
4.1	Rapporto con il programma di legislatura	7810
4.2	Rapporto con le strategie nazionali del Consiglio federale	7811
5	Aspetti giuridici	7811
5.1	Costituzionalità	7811
5.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	7812
5.3	Forma dell'atto	7813
5.4	Delega di competenze legislative	7813
	Legge federale sui prodotti del tabacco (LPTab) (Disegno)	7817

Elenco delle abbreviazioni

AFD	Amministrazione federale delle dogane
AIR	analisi d'impatto della regolamentazione
CDS	Conferenza svizzera delle direttrici e dei direttori cantionali della sanità
CE	Comunità europea
cons.	considerando
Cost.	Costituzione federale (RS 101)
CP	Codice penale svizzero (RS 311.0)
DFI	Dipartimento federale dell'interno
D-LCAlc	disegno di legge sul commercio dell'alcol (FF 2012 1219)
D-LPTab	disegno di legge sui prodotti del tabacco
DPA	legge federale del 22 marzo 1974 sul diritto penale amministrativo (RS 313.0)
DTF	decisione del Tribunale federale
FCTC	convenzione quadro dell'OMS per la limitazione del consumo di tabacco
FF	foglio federale
GoToLab	European Network of Government Laboratories for Tobacco and Tobacco Products
GU	Gazzetta ufficiale dell'Unione europea
LATer	legge federale del 15 dicembre 2000 sui medicinali e i dispositivi medici (legge sugli agenti terapeutici) (RS 812.21)
LDerr	legge federale del 9 ottobre 1992 sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso; RS 817.0)
LImT	legge federale del 21 marzo 1969 sull'imposizione del tabacco (RS 641.31)
LOGA	legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS 172.010)
LOTC	legge federale del 6 ottobre 1995 sugli ostacoli tecnici al commercio (RS 946.51)
LPChim	legge federale del 15 dicembre 2000 sulla protezione contro le sostanze e i preparati pericolosi (legge sui prodotti chimici; RS 813.1)
LPD	legge federale del 19 giugno 1992 sulla protezione dei dati (RS 235.1)
LPM	legge federale del 28 agosto 1992 sulla protezione dei marchi e delle indicazioni di provenienza (legge sulla protezione dei marchi; RS 232.11)
nLDerr	nuova legge federale del 20 giugno 2014 sulle derrate alimentari (FF 2014 4409)
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico

ODerr	ordinanza del 23 novembre 2005 sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso (RS 817.02)
OMC	Organizzazione mondiale del commercio
OMS	Organizzazione mondiale della sanità
OTab	ordinanza sul tabacco (RS 817.06)
PA	legge federale sulla procedura amministrativa (RS 172.021)
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
RU	Raccolta ufficiale delle leggi federali
TobLabNet	WHO Tobacco Laboratory Network
UE	Unione europea
UFSP	Ufficio federale della sanità pubblica
USAV	Ufficio federale della sicurezza alimentare e di veterinaria

Messaggio

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Importanza del progetto

I prodotti del tabacco si distinguono dagli altri prodotti di consumo corrente per vari aspetti. In primo luogo, i prodotti del tabacco sono gli unici prodotti di consumo che, utilizzati conformemente alle istruzioni del fabbricante, comportano sempre un rischio per la salute. Le piante di tabacco contengono infatti sostanze altamente cancerogene e, in particolare, derivati della nicotina chiamati nitrosammine specifiche del tabacco (tobacco-specific nitrosamines, TSNAs). Queste sostanze si formano a partire dalla nicotina, che reagisce con concimi assorbiti dal suolo. Il processo di formazione di queste nitrosammine ha luogo principalmente prima delle fasi di essiccazione, fermentazione e stoccaggio. Ma la maggior parte delle sostanze cancerogene è prodotta durante la combustione del tabacco. Il fumo di tabacco contiene infatti almeno 69 sostanze cancerogene nonché gas tossici come il monossido di carbonio o l'acido cianidrico¹. In secondo luogo, i prodotti del tabacco possono generare una fortissima dipendenza². La dipendenza compare inoltre presto. Anche se alcuni adolescenti che iniziano a fumare a 12 o 13 anni possono continuare a consumare tabacco in modo irregolare senza diventarne dipendenti, la maggior parte di loro presenterà almeno uno dei sintomi di dipendenza prima di iniziare a fumare giornalmente e una parte di loro ancora prima di aver consumato tabacco per un mese³. In terzo luogo, la metà dei fumatori dichiara che in realtà vorrebbe smettere di consumare prodotti del tabacco⁴.

Da alcuni anni, alla netta tendenza a un calo del consumo osservata a partire dall'inizio degli anni 2000 è seguita una stabilizzazione della percentuale di consumatori. Attualmente, il 25 per cento della popolazione di età superiore ai 15 anni fuma uno o più prodotti del tabacco – e il 17 per cento lo fa giornalmente⁵. Basso è invece il consumo di prodotti del tabacco da inalare, fiutare, succhiare o masticare.

La tossicità dei prodotti del tabacco ha un impatto sanitario considerevole. In Svizzera il consumo di tabacco causa poco meno di 9500 decessi all'anno, il 39 per cento dei quali è imputabile a malattie cardiovascolari, il 42 per cento a tumori e il 19 per cento a malattie delle vie respiratorie⁶. Questa cifra corrisponde a quasi il quintuplo del totale di decessi dovuti a incidenti stradali (296), consumo illegale di droga

¹ How Tobacco Smoke Causes Disease: The Biology and Behavioral Basis for Smoking-Attributable Disease: a Report of the Surgeon General. U.S. Department of Health and Human Services, Atlanta, 2010.

² Nicotine Addiction in Britain. A report of the Tobacco Advisory Group of the Royal College of Physicians. London, RCP, 2000.

³ DiFranza J. et al. (2000), Initial Symptoms of Nicotine Dependence in Adolescents, Tobacco Control, 9, 313–319.

⁴ Kuendig H., Notari L., Gmel G. (2014). Monitorage suisse des addictions – Désaccoutumance tabagique en Suisse en 2013, Dipendenze Svizzera, Losanna.

⁵ Gmel G. et al. (2014), Monitorage suisse des addictions - Consommation d'alcool, de tabac et de drogues illégales en Suisse en 2013, Dipendenze Svizzera, Losanna.

⁶ La mortalità da fumo in Svizzera, Stima per il 2012. Ufficio federale di statistica, 2015.

(121), omicidi (229) e suicidi (1037). Causa di circa il 15 per cento dei decessi in Svizzera, il consumo di tabacco costituisce la prima causa evitabile di morte.

Le conseguenze del consumo di tabacco sono importanti anche dal punto di vista economico. Indipendentemente dai costi immateriali (perdita di qualità di vita), nel 2007 i costi del consumo di tabacco ammontavano a 5,6 miliardi di franchi, di cui 1,7 miliardi di costi diretti (spese di cura) e 3,9 miliardi di costi indiretti (perdita di produttività)⁷. Il consumo di tabacco pesa sulla produttività dal momento che ogni anno provoca 304 000 casi di malattia e una perdita di 4 milioni di giorni di lavoro tra le persone temporaneamente inattive (cifre relative al 1995)⁸. Secondo un'analisi realizzata dalla Banca mondiale, l'impatto economico globale delle misure di prevenzione del tabagismo è positivo nei Paesi che consumano più tabacco grezzo di quanto non ne producano: gli effetti negativi sull'occupazione nelle imprese colpite dalle misure di prevenzione sono infatti più che compensati dall'impatto positivo sull'occupazione e sulla produzione in altre imprese⁹.

Per limitare gli effetti negativi del consumo di tabacco per la salute e per l'economia, intendiamo migliorare la protezione della salute della popolazione. Una protezione efficace si fonda su una combinazione, da un lato, di provvedimenti focalizzati sul comportamento individuale (p. es. informazioni, consulenze e campagne di prevenzione) e, dall'altro lato, di misure strutturali, come la regolamentazione del mercato del tabacco. L'attuale disciplinamento dei prodotti del tabacco contiene pochi elementi di prevenzione. È incentrato su due aspetti: l'obbligo d'informare il pubblico – che costituisce la base legale delle campagne di prevenzione contro il tabagismo – e il divieto della pubblicità rivolta ai giovani. Nel 2001 il Consiglio federale aveva lanciato il «Programma nazionale per la prevenzione del tabagismo 2001–2005», prorogato una prima volta fino al 2008, quando è stato adottato un secondo programma (2008–2012) che a sua volta è stato prorogato fino al 2016¹⁰. In futuro, la prevenzione contro il tabagismo sarà trattata nell'ambito della Strategia nazionale sulla prevenzione delle malattie non trasmissibili, attualmente in elaborazione. Nella nostra politica contro il consumo di tabacco, puntiamo su una prevenzione combinata costituita da misure individuali e strutturali, conformi a quelle previste dalla convenzione quadro del 21 maggio 2003 dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) per la limitazione del consumo di tabacco (Framework Convention on Tobacco Control, FCTC). Il presente disegno regola il mercato del tabacco e deve quindi essere inteso come una misura strutturale; tuttavia, esso costituisce anche la base legale per l'informazione del pubblico in merito agli effetti che il consumo di tabacco ha sulla salute.

Il fatto che i prodotti del tabacco siano prodotti di consumo particolari giustifica un loro disciplinamento diverso da quello relativo alle derrate alimentari. Tuttavia la nuova legge si ispira in parte alla legge sulle derrate alimentari nella sua versione attuale e in quella riveduta (cfr. n. 1.1.3). Le normative in vigore sono state adattate

⁷ Fueglistler-Dousse S. et al. (2009), Coûts et bénéfices des mesures de prévention de la santé: Tabagisme et consommation excessive d'alcool. IRENE, Università di Neuchâtel.

⁸ Vitale S. et al. (1998), Le coût social de la consommation de tabac en Suisse. IRER, Università di Neuchâtel.

⁹ Curbing the Epidemic: Governments and the Economics of Tobacco Control. World Bank, Washington, 1999.

¹⁰ www.bag.admin.ch > Temi > Alcol, tabacco, droghe, Strategia nazionale Dipendenze > Tabacco > Programma nazionale

all'occorrenza e sono stati introdotti nuovi elementi, pertinenti per i prodotti del tabacco.

Il presente disegno concretizza la mozione Humbel «Uniformare il limite di età minimo a livello nazionale per l'acquisto di prodotti del tabacco» (11.3637) e l'interpellanza Parmelin «Tabagismo, sigarette elettroniche, salute e fiscalità. Quale strategia intende perseguire il Consiglio federale?» (13.3675). Inoltre adempie parzialmente il postulato Tillmanns «Divieto della pubblicità in favore del tabacco» (00.3435) e precisa la risposta all'interpellanza Comte «Nuova legge sui prodotti del tabacco. Sono previste disposizioni differenziate secondo i prodotti?» (13.3997).

Nel quadro delle nostre priorità di politica sanitaria «Sanità2020», intendiamo rafforzare la promozione della salute e ridurre il numero di malattie non trasmissibili (p. es. cancro, malattie cardiovascolari e delle vie respiratorie) mediante una migliore prevenzione. La nuova legge sui prodotti del tabacco offre un importante contributo per il raggiungimento di tali scopi, frenando al contempo l'aumento dei costi in ambito sanitario.

Il presente disegno segue l'evoluzione europea e internazionale, ma le sue disposizioni sono moderate e più blande rispetto alle legislazioni vigenti nella maggior parte dei Paesi europei. Con l'introduzione di restrizioni in materia di pubblicità, promozione delle vendite e sponsorizzazione e il divieto di consegna di prodotti del tabacco a minorenni è in linea in particolare con le esigenze di base della convenzione quadro dell'OMS per la limitazione del consumo di tabacco FCTC, ciò che dovrebbe permettere, in un secondo tempo, la sua ratifica. La ratifica della FCTC è infatti un obiettivo del Consiglio federale da quando nel 2004 la Svizzera ha firmato questa convenzione internazionale. Il disegno prevede anche la legalizzazione del commercio di sigarette elettroniche e dei liquidi di ricarica contenenti nicotina.

1.1.2 Normativa vigente

Legislazione federale in generale

A livello federale, i prodotti del tabacco sono disciplinati dal 1955 nella legislazione in materia di derrate alimentari. Secondo la legge del 9 ottobre 1992¹¹ sulle derrate alimentari (LDerr) il tabacco è equiparato alle derrate alimentari. Fatta eccezione per alcune disposizioni (cfr. art. 1 cpv. 3 ODerr), il contenuto dell'ordinanza del 23 novembre 2005¹² sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso (ODerr) è applicabile anche ai prodotti del tabacco. Dal 1995 questi beni sono inoltre disciplinati dall'ordinanza del 27 ottobre 2004¹³ sui prodotti del tabacco e gli articoli per fumatori con succedanei del tabacco (OTab). Inoltre, l'ordinanza del DFI del 10 dicembre 2007¹⁴ concernente le avvertenze combinate sui prodotti del tabacco prevede disposizioni tecniche riguardanti le avvertenze illustrate.

Il diritto vigente disciplina i requisiti concernenti la fabbricazione, la consegna, l'importazione, il transito e l'esportazione dei prodotti del tabacco. I principi importanti della LDerr e dell'ODerr applicabili ai prodotti del tabacco stabiliscono il

¹¹ RS 817.0. Cfr. art. 3 cpv. 3.

¹² RS 817.02

¹³ RS 817.06

¹⁴ RS 817.064

divieto per questi beni di mettere a rischio la salute direttamente o inopinatamente, il divieto di inganno e l'obbligo del controllo autonomo. I prodotti del tabacco sono assoggettati anche alle disposizioni riguardanti l'esecuzione e il finanziamento, così come alle disposizioni penali della LDerr.

L'OTab disciplina principalmente:

- le sostanze ammesse per la fabbricazione dei prodotti del tabacco;
- i requisiti relativi ai prodotti contenenti succedanei del tabacco;
- il tenore massimo delle emissioni di catrame, nicotina e monossido di carbonio nelle sigarette;
- la propensione alla combustione delle sigarette;
- il divieto riguardante i prodotti del tabacco per uso orale (snus);
- l'obbligo per chi fabbrica o importa questi articoli di notificare le sostanze contenute nei prodotti consegnati in Svizzera;
- i requisiti di caratterizzazione e, in particolare, le avvertenze;
- la protezione dall'inganno;
- il divieto della pubblicità rivolta ai giovani.

Ulteriori disposizioni relative al tabacco sono contenute nelle seguenti leggi: la legge del 21 marzo 1969¹⁵ sull'imposizione del tabacco (LImT), che funge anche da base legale per il finanziamento del Fondo per la prevenzione del tabagismo (FPT), la legge del 3 ottobre 2008¹⁶ concernente la protezione contro il fumo passivo e la legge federale del 24 marzo 2006¹⁷ sulla radiotelevisione (LRTV) che sancisce il divieto di pubblicità radiotelevisiva per i prodotti del tabacco. In virtù della Convenzione europea del 5 maggio 1989¹⁸ sulla televisione transfrontaliera, valida anche per la Svizzera, sono vietate la pubblicità e la televendita dei prodotti del tabacco.

Legislazione federale su e-sigarette e prodotti simili

La legislazione vigente sulle derrate alimentari considera le sigarette elettroniche e le cartucce di ricarica (o i liquidi di ricarica) come un'unica unità funzionale e le qualifica come oggetti d'uso (cfr. art. 5 LDerr) o come oggetti che vengono a contatto con le mucose, la bocca o i capelli (cfr. art. 37 LDerr). L'aggiunta di sostanze che conferiscono al prodotto un effetto farmacologico, ad esempio la nicotina, è vietata. Ciò significa che:

- le e-sigarette senza nicotina possono essere immesse in commercio senza autorizzazione, purché rispettino i requisiti della LDerr, in particolare l'autocontrollo (cfr. art. 23 LDerr);
- le sigarette elettroniche contenenti nicotina non possono essere immesse in commercio, ma unicamente importate da privati per consumo personale. L'importazione per il consumo personale è attualmente limitata a 150 ml di

¹⁵ RS **641.31**

¹⁶ RS **818.31**

¹⁷ RS **784.40**

¹⁸ RS **0.784.405**

liquido di ricarica per 60 giorni¹⁹. Il divieto di principio è stato confermato dal Tribunale federale in occasione di un progetto d'importazione di una grande quantità di cartucce contenenti nicotina²⁰.

Dalla revisione della legge federale del 6 ottobre 1995²¹ sugli ostacoli tecnici al commercio (LOTG) nel 2010, in Svizzera si applica il «principio Cassis de Dijon» in relazione a prodotti venduti legalmente nell'UE. In base a questo principio, contrariamente al divieto vigente vi è in linea di massima la possibilità di importare a titolo commerciale o di fabbricare e commercializzare in Svizzera sigarette elettroniche contenenti nicotina. A tal fine devono tuttavia essere soddisfatte le condizioni di cui all'articolo 16a LOTG: i prodotti devono essere conformi alle prescrizioni tecniche dell'UE o di uno Stato membro dell'UE o del SEE ed essere legalmente venduti in tale Stato. Le deroghe di cui all'articolo 16a capoverso 2 LOTG non sono applicabili: le sigarette elettroniche e i liquidi di ricarica contenenti nicotina non sono infatti soggetti a omologazione, non si tratta di sostanze soggette all'obbligo di notifica secondo la legislazione in materia di prodotti chimici, non hanno bisogno di alcuna autorizzazione preliminare d'importazione, non sono soggetti a un divieto d'importazione giuridicamente specificato e non figurano nell'elenco delle deroghe decise dal Consiglio federale (art. 2 dell'ordinanza del 19 maggio 2010²² sull'immissione in commercio di prodotti conformi). Di conseguenza, se tali prodotti soddisfano le condizioni di cui all'articolo 16a capoverso 1 LOTG, in base al principio Cassis de Dijon in linea di massima possono essere immessi in commercio in Svizzera. Se le prescrizioni tecniche dell'UE non garantiscono un livello di protezione sufficiente per i consumatori svizzeri, l'importazione può essere vietata mediante una decisione di portata generale (cfr. art. 20 cpv. 5 in combinato disposto con l'art. 19 cpv. 7 LOTG). A tal fine, un organo di esecuzione cantonale deve presentare una domanda all'Ufficio federale della sicurezza alimentare e di veterinaria (USAV).

Se destinati alla disassuefazione dal fumo (effetto terapeutico), le sigarette elettroniche e i prodotti simili sono assoggettati alla legge del 15 dicembre 2000²³ sugli agenti terapeutici (LATer). La loro immissione in commercio come medicinali richiede l'autorizzazione dell'Istituto svizzero per gli agenti terapeutici. I fabbricanti di questi prodotti non vogliono commercializzarli come prodotti destinati alla disassuefazione dal fumo, bensì come beni di consumo, al pari dei prodotti del tabacco. Ad oggi, in Svizzera per questi prodotti non è stata depositata alcuna domanda di autorizzazione d'immissione sul mercato come medicinali. Senza l'indicazione di proprietà o di virtù terapeutiche, i prodotti non possono rientrare nel campo d'applicazione della legge sugli agenti terapeutici.

Legislazione federale su pubblicità, promozione delle vendite e sponsorizzazione

A livello federale, la pubblicità per i prodotti del tabacco è vietata se rivolta espressamente ai giovani di età inferiore ai 18 anni. È proibita segnatamente la pubblicità

¹⁹ Lettera informativa n. 146: sigarette elettriche, sigarette elettroniche, e-sigaretta, stato 13.09.2010, sostituisce le versioni del 12.05.2009 e del 09.03.2010, cap. 4.5, pag. 5; www.bag.admin.ch > Temi > Alcol, tabacco, droghe, Strategia nazionale Dipendenze > Tabacco > E-sigarette.

²⁰ Sentenza del 24 agosto 2012, C-7143/2010

²¹ RS **946.51**

²² RS **946.513.8**

²³ RS **812.21**

in occasione di manifestazioni culturali, sportive o di altro genere frequentate principalmente da giovani, su giornali, riviste o altre pubblicazioni destinati principalmente ai giovani e su materiali scolastici (cartelle, astucci, penne stilografiche ecc.) e giocattoli (art. 18 lett. a–c, e nonché g OTab). È vietata inoltre la consegna gratuita ai giovani di oggetti pubblicitari (magliette, cappellini, palloni da spiaggia ecc.) o di prodotti del tabacco e articoli per fumatori con succedanei del tabacco (art. 18 lett. d e f OTab).

Al contrario in Svizzera sono autorizzate – fatta eccezione per le legislazioni cantonali contrarie – le affissioni pubblicitarie su suolo pubblico e nei punti vendita, gli spot pubblicitari al cinema, gli annunci pubblicitari sui giornali, la sponsorizzazione di manifestazioni culturali e sportive, la vendita di articoli di marca recanti un logo o un marchio di sigarette (cosiddetti prodotti di diversificazione), la promozione diretta attraverso stand di vendita o hostess e l'organizzazione di concorsi.

La LRTV prevede per aziende o marchi dell'industria del tabacco il divieto di reclamizzare prodotti del tabacco e di sponsorizzare programmi radiotelevisivi e l'articolo 18 della Convenzione europea sulla televisione transfrontaliera vieta la sponsorizzazione di emissioni da parte di persone fisiche o giuridiche che abbiano quale attività principale la fabbricazione o la vendita di prodotti del tabacco.

Legislazione cantonale

Negli ultimi anni le normative cantonali in materia di prevenzione del tabagismo sono state rese molto più rigorose. In materia di pubblicità, 15 Cantoni comprendenti l'83 per cento della popolazione vietano le affissioni²⁴ e quattro proibiscono la pubblicità al cinema (GE, SG, SO, VS). Due Cantoni vietano inoltre la sponsorizzazione (SO, VS). Nei Cantoni di Soletta e del Vallese, la pubblicità e la sponsorizzazione a favore del tabacco sono vietate sul suolo pubblico, sul suolo privato visibile dal suolo pubblico, nei cinema e in occasioni di eventi culturali o sportivi. 22 Cantoni vietano la vendita di prodotti del tabacco ai giovani²⁵; dodici ai minori di 16 anni²⁶ e dieci ai minori di 18 anni²⁷. In materia di protezione contro il fumo passivo, 15 Cantoni hanno emanato disposizioni per la protezione della salute più rigide rispetto a quelle previste dal diritto federale.

Autoregolamentazione dell'industria del tabacco

Occorre inoltre segnalare l'autoregolamentazione dell'industria del tabacco: dal 1992, i fabbricanti svizzeri di sigarette si sono impegnati, nell'ambito di una convenzione stipulata tra l'associazione Swiss Cigarette e la Commissione svizzera per la lealtà, a rispettare determinate restrizioni a livello di pubblicità. Nella convenzione del 2005²⁸ concernente l'autoregolamentazione dell'industria delle sigarette nella pubblicità gli aderenti s'impegnano, su base volontaria, a provvedere affinché la pubblicità di prodotti del tabacco si rivolga esclusivamente a consumatori adulti. Nella pubblicità non possono comparire ad esempio persone d'età inferiore ai 25 anni. La pubblicità non può inoltre suggerire che il fumo porta al successo, in ambito sportivo, atletico, sociale, professionale o sessuale. Nella convenzione, i produttori s'impegnano anche a non piazzare manifesti a meno di 100 metri di distanza dalle

²⁴ AR, BE, BL, BS, GE, GR, SG, SO, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH.

²⁵ Tutti i Cantoni ad eccezione di AI, GE, OW, SZ.

²⁶ AG, AR, FR, GL, GR, LU, SG, SO, TG, UR, VS, ZH.

²⁷ BE, BL, BS, JU, NE, NW, SH, TI, VD, ZG.

²⁸ Cfr. www.faire-werbung.ch/it > Documentazione

scuole frequentate essenzialmente da adolescenti e a non fare pubblicità nei cinema prima delle 20. La pubblicità per il tabacco deve inoltre figurare unicamente in pubblicazioni che hanno una quota di lettori adulti pari ad almeno l'80 per cento. A tal fine, due volte all'anno è pubblicato un elenco delle pubblicazioni stampate ammesse. La convenzione menzionata non si applica tuttavia ai produttori di tabacco trinciato fine e sigari, nonché ai fornitori di marchi propri. In caso di infrazioni, la Commissione svizzera per la lealtà non può tuttavia ordinare alcuna misura penale.

1.1.3 Problemi riscontrati nella normativa vigente

La normativa vigente presenta due problemi principali, uno di natura formale e l'altro di natura materiale.

A livello formale, la LDerr è oggetto di una revisione totale per adeguare la legislazione elvetica alle disposizioni dell'Unione Europea (UE) relative alle derrate alimentari, al fine di ottemperare agli obblighi derivanti dagli Accordi bilaterali, permettere alla Svizzera di partecipare al sistema europeo di sicurezza alimentare ed eliminare alcuni ostacoli tecnici al commercio.

La nuova legge federale del 20 giugno 2014²⁹ sulle derrate alimentari (nLDerr) esclude dal suo campo di applicazione i prodotti del tabacco, dal momento che essi non rientrano nella regolamentazione europea sulle derrate alimentari. Una disposizione transitoria prevede che, fino a quando non sarà emanata una legge specifica sui prodotti del tabacco, questi verranno disciplinati dalle precedenti disposizioni della LDerr (del 1992) per un periodo di quattro anni a partire dall'entrata in vigore della nLDerr (cfr. art. 73 nLDerr), prevista nel 2016.

Dato che i prodotti del tabacco saranno presto esclusi dalla legislazione sulle derrate alimentari, è necessario elaborare una legge specifica che li disciplini. Considerando il periodo transitorio di quattro anni previsto dalla nLDerr, la nuova legge sui prodotti del tabacco dovrebbe entrare in vigore entro il 2020.

A livello materiale, l'attuale disciplinamento svizzero è problematico, in quanto il grado di prevenzione è sia poco accentuato nei contenuti che nettamente inferiore a quello raggiunto nei Paesi confinanti e a livello internazionale. Fatta eccezione per il divieto di reclamizzare i prodotti del tabacco alla radio e alla televisione, l'unica restrizione concerne la pubblicità «rivolta espressamente ai giovani di età inferiore ai 18 anni (giovani)» (art. 18 OTab). Questa disposizione è tuttavia difficile da interpretare e offre solo una protezione molto relativa. Stando alle informazioni di cui disponiamo, nessuna autorità cantonale ha mai chiarito se sia necessario dimostrare un'«intenzione» da parte dell'autore della pubblicità (pubblicità «rivolta») né cosa significhi il termine «espressamente» (p. es. necessità che più della metà delle persone esposte siano giovani). La Svizzera, ad esempio, è l'unico Paese in Europa ad autorizzare ancora la pubblicità per il tabacco sulla stampa e sulle riviste; è anche l'unico Paese, con la Germania e la Bulgaria, ad autorizzare l'affissione di manifesti per prodotti del tabacco su suolo pubblico.

Inoltre, le restrizioni in materia di pubblicità, promozione delle vendite e sponsorizzazione non tengono conto dei media e dei supporti attuali. In occasione della visita, nel 2014, di 397 punti vendita in chioschi, stazioni di servizio e negozi di alimentari,

l'Osservatorio delle strategie di marketing per i prodotti del tabacco ha infatti constatato che nel 52 per cento di essi venivano pubblicizzati prodotti del tabacco; nel 30 per cento di questi casi, la pubblicità era visibile dall'esterno. Nel 39 per cento di tutti i punti vendita visitati, i prodotti del tabacco o la pubblicità per il tabacco erano collocati accanto a caramelle o dolciumi³⁰. L'Osservatorio ha pure rivelato che molti siti Internet svizzeri dedicati a marchi di prodotti del tabacco sono facilmente accessibili ai giovani e che alcuni marchi sono molto presenti nei social network, anche su siti Internet svizzeri³¹. È noto che sia Internet sia i social network sono particolarmente utilizzati dai minorenni.

Figura 1

Panoramica delle principali modifiche previste a livello federale: pubblicità

	LDerr	D-LPTab	Germania	Austria	Francia	Italia
Pubblicità per il tabacco alla radio/TV						
Pubblicità per il tabacco rivolta espressamente ai giovani						
Manifesti pubblicitari	15 Cantoni					
Inserzioni sulla stampa						
Spot pubblicitari al cinema	4 Cantoni		Prima delle 20			
Pubblicità su Internet						
Mailing indirizzati ad adulti						
Pubblicità su articoli di consumo correnti						
Pubblicità per prodotti di diversificazione						
Pubblicità nei punti vendita						
autorizzato vietato divieto parziale						

Benché la maggior parte dei Cantoni abbia adottato restrizioni pubblicitarie più severe rispetto alla Confederazione e il divieto di vendita ai giovani di età inferiore ai 16 o a 18 anni, queste disposizioni non sono sufficienti per garantire una protezione minima.

³⁰ Canevascini M. (2014), Publicité et promotion des produits du tabac dans les points de vente. Résumé des résultats, CIPRET-Vaud, Losanna.

³¹ Canevascini M. (2014), Sites internet et réseaux sociaux en lien avec le tabac et événements privés organisés ou parrainés par l’industrie du tabac. Résumé des résultats, CIPRET-Vaud, Losanna.

Quanto all'autoregolamentazione attuale dei fabbricanti svizzeri di sigarette, il suo impatto è limitato. Malgrado tale convenzione, un'unica pubblicità per il tabacco pubblicata su uno dei giornali gratuiti diffusi a livello nazionale può essere vista da 170 000 lettori in età compresa tra 14 e 18 anni. Anche con un divieto di fare pubblicità prima delle 20 nei cinema la pubblicità per il tabacco raggiunge migliaia di giovani d'età inferiore ai 18 anni, che assistono alla proiezione serale.

Infine, la prevalenza del consumo di tabacco (quota di consumatori sulla popolazione totale) è stabile dal 2008, dopo una costante flessione dal 2001³². Ciò dimostra la necessità di agire a livello federale al fine di inasprire il disciplinamento dei prodotti del tabacco e di renderlo più efficace e più attuale in termini di prevenzione.

1.2 Risultati della procedura preliminare

1.2.1 Risultati della procedura di consultazione

Il 21 maggio 2014, abbiamo avviato la procedura di consultazione sull'avamprogetto di legge federale sui prodotti del tabacco³³. La consultazione è durata sino al 12 settembre 2014.

Sono stati consultati 136 partecipanti: i governi dei 26 Cantoni, la Conferenza dei governi cantonali (CdC), il Principato del Liechtenstein, dodici partiti politici, tre associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna, otto associazioni mantello nazionali dell'economia e 86 altre organizzazioni e associazioni. L'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) ha ricevuto complessivamente 641 pareri, di cui 337 dello stesso tenore inviati da punti vendita di articoli del tabacco distribuiti in tutta la Svizzera.

Per motivi di concisione, l'espressione «organizzazioni sanitarie» utilizzata qui di seguito va intesa in senso lato e comprende anche istituzioni che operano nei settori dell'istruzione, della gioventù, della protezione dei consumatori, dello sport e della società. Vi rientrano anche i servizi cantonali che si occupano di protezione della salute e prevenzione. Per lo stesso motivo, l'espressione «organizzazioni economiche» include le aziende del commercio di tabacchi, dei media e del cinema.

Il 5 giugno 2015, abbiamo preso atto del rapporto sui risultati della procedura di consultazione³⁴, che possono essere riassunti come segue.

La maggior parte dei partecipanti accoglie favorevolmente l'elaborazione di una legge speciale sui prodotti del tabacco. La Conferenza svizzera delle direttrici e dei direttori cantonali della sanità (CDS) accoglie favorevolmente la legge e il suo contenuto senza riserve. 19 Cantoni approvano l'avamprogetto, ma auspicano la modifica di una o più disposizioni. Il Cantone NW respinge la legge. I Cantoni NE e VD chiedono una revisione radicale conformemente a quanto rivendicato dalle organizzazioni economiche. Le opinioni dei partiti sono divergenti: Verdi, PEV e PS

³² Gmel G., Kuendig H., Notari L., Gmel C., Flury R. (2015). Monitoraggio svizzero delle dipendenze – Consumo di alcol, tabacco e droghe illegali in Svizzera nel 2014, Dipendenze Svizzera, Losanna.

³³ FF **2014** 3197

³⁴ Il rapporto sulla procedura di consultazione è disponibile sul sito Internet delle autorità federali all'indirizzo www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione concluse > 2014 > Dipartimento federale dell'interno.

vorrebbero inasprire l'avamprogetto, rafforzando la prevenzione. PBD e PPD concordano con la volontà di proteggere i giovani, ma sono contro un inasprimento delle disposizioni sulla pubblicità per il tabacco. PLR e UDC respingono l'avamprogetto. Per le organizzazioni sanitarie l'avamprogetto è insufficiente, motivo per cui esigono tra l'altro un divieto totale della pubblicità, della sponsorizzazione e della promozione delle vendite per i prodotti del tabacco. Le organizzazioni economiche ritengono infine che le nuove restrizioni intacchino la libertà economica, non siano sufficientemente motivate dalla protezione della salute e violino il principio di proporzionalità.

Alcuni temi hanno suscitato reazioni controverse, in particolare l'obiettivo dell'avamprogetto, il disciplinamento sulle sigarette elettroniche, sull'etichettatura, sull'assenza di un sistema di tracciabilità e rintracciabilità (*tracking and tracing*), sul mantenimento del divieto vigente di vendita del tabacco per uso orale (snus), sulle restrizioni della pubblicità, della promozione delle vendite e della sponsorizzazione per i prodotti del tabacco nonché sulla delega di competenze al Consiglio federale.

Di fronte a queste posizioni diametralmente opposte, proponiamo di mantenere l'orientamento dell'avamprogetto che consideriamo equilibrato, ricordando che le disposizioni contenutevi permettono di proteggere meglio la salute della popolazione e in particolare dei giovani dagli effetti nocivi del consumo di tabacco.

1.2.2 Rielaborazione dell'avamprogetto

Dopo aver preso atto dei risultati della consultazione, siamo giunti alla conclusione che l'avamprogetto era già il frutto di un equilibrio tra gli interessi della salute e quelli dell'industria del tabacco e che non era necessario rielaborarlo radicalmente. Abbiamo pertanto incaricato il DFI di presentare un disegno di legge che:

- precisasse la delega di competenze al Consiglio federale in materia di controllo autonomo (art. 5 D-LPTab), avvertenze (art. 8 D-LPTab), notifica (art. 11 D-LPTab), limitazioni all'importazione (art. 12 D-LPTab) e cooperazione internazionale (art. 27 D-LPTab) e
- sopprimesse il divieto di consegna di prodotti del tabacco da parte di minorenni.

1.3 La normativa proposta

1.3.1 Oggetto, obiettivo, campo d'applicazione e principi

Il presente disegno di legge persegue due obiettivi: la riduzione del numero di consumatori e la limitazione degli effetti nocivi legati al consumo. Si intende ridurre il consumo di prodotti del tabacco segnatamente mediante restrizioni della pubblicità, informazioni, campagne di prevenzione e il divieto di vendita a minorenni. Il secondo obiettivo mira a limitare la nocività dei prodotti del tabacco disciplinandoli, ad esempio vietando certi ingredienti nocivi. Questi due scopi esprimono la volontà di innalzare il livello di protezione della salute della popolazione, in particolare a favore dei giovani, con misure più efficaci volte a ridurre il numero di decessi e malattie dovuti al consumo di prodotti del tabacco in Svizzera.

Il D-LPTab disciplina solo la messa a disposizione sul mercato dei prodotti del tabacco, ma non le altre attività, come la fabbricazione o il transito, che cessano di essere regolamentate dal momento che non richiedono nessuna misura per i prodotti del tabacco. L'esportazione non è più disciplinata, senza che questo comporti significativi cambiamenti a livello materiale. L'importazione, compresa nella definizione di messa a disposizione sul mercato, rimane invece assoggettata al D-LPTab. Le definizioni legali di «messa a disposizione sul mercato» (art. 4 D-LPTab) e «immissione in commercio» (art. 11 cpv. 2 D-LPTab) si ispirano alla nuova terminologia del diritto dell'UE nel settore dei prodotti. Secondo tale definizione, l'immissione in commercio comprende unicamente la prima messa a disposizione di un prodotto sul mercato in vista della consegna ai consumatori a titolo gratuito od oneroso.

I principi fondamentali applicabili ai prodotti del tabacco già contenuti nella LDerr vigente vengono sostanzialmente ripresi nel disegno. L'obbligo del controllo autonomo, secondo cui chiunque mette a disposizione sul mercato o importa merci deve provvedere affinché queste soddisfino i requisiti legali e deve compiere le analisi necessarie per dimostrarlo, è un principio importante per i prodotti del tabacco. La protezione contro l'inganno, che chiede che le indicazioni figuranti sui prodotti o nella pubblicità non ingannino i consumatori, riguarda soltanto gli aspetti relativi alla salute. I consumatori non devono essere indotti in errore sugli effetti sulla salute, sui rischi o sulle emissioni del prodotto.

1.3.2 Sigarette elettroniche e prodotti simili

Il presente disegno di legge disciplina non solo i prodotti del tabacco tradizionali, ma anche quelli da inalare senza tabacco utilizzati come prodotti del tabacco nonché le cartucce e i flaconi di ricarica.

Si annoverano segnatamente le sigarette elettroniche (dette anche e-sigarette), simili alle sigarette tradizionali o alle penne stilografiche, i sigari elettronici, i narghilè elettronici e le loro ricariche. Si tratta di prodotti privi di tabacco, ma che possono contenere nicotina. Le sigarette elettroniche sono conosciute in Svizzera all'incirca dal 2005 e spesso vengono ordinate via internet. Sono fabbricate in Cina, in Europa e negli Stati Uniti e, secondo quanto asserito dai fabbricanti, dovrebbero costituire un'alternativa sana al fumo. Sono composte da un apparecchio a batterie e da cartucce ricaricabili, contenenti sostanze ausiliarie, sostanze aromatizzanti e quasi sempre nicotina. Quando il fumatore aspira dal bocchino dell'e-sigaretta, le sostanze contenute nella cartuccia vengono nebulizzate o riscaldate dal nebulizzatore elettrico. La qualità di questi prodotti è molto diversa³⁵.

I liquidi delle sigarette elettroniche destinati all'evaporazione contengono un miscuglio di glicole propilenico, glicerina e acqua in concentrazioni variabili, nonché aromi ed eventualmente nicotina³⁶. Le conseguenze negative sulla salute a breve termine sono secchezza e irritazioni locali, mal di testa, difficoltà respiratorie e

³⁵ Etter J.-F., *The Electronic Cigarette, an Alternative to Tobacco?* Ginevra 2012, pag. 11 segg.

³⁶ Cigarettes électroniques. Prise de position de la Commission fédérale pour la prévention du tabagisme (CFPT), mise à jour mai 2014. Disponibile all'indirizzo www.bag.admin.ch > Temi > Alcol, tabacco, droghe, Strategia nazionale Dipendenze > Tabacco > Commissione > Opinioni e comunicati stampa.

tosse³⁷. I rischi a lungo termine sulla salute derivanti dal consumo di e-sigarette e di altri prodotti simili sono ancora poco conosciuti. Gli studi disponibili dimostrano che, indipendentemente dal fatto che contengano o meno nicotina, il vapore di questi prodotti può contenere sostanze nocive quali nitrosammine (soltanto tracce), acroleina e formaldeide. Queste sostanze nocive vengono rilasciate soprattutto a seguito di un eccessivo riscaldamento del liquido che provoca una combustione³⁸. È stata rilevata nicotina anche nelle sigarette elettroniche dichiarate prive di nicotina. Inoltre, se inavvertitamente ingerite, le ricariche contenenti nicotina possono provocare una grave intossicazione³⁹.

Sulla sigaretta elettronica le opinioni degli esperti in prevenzione del tabagismo divergono: alcuni la considerano uno strumento potenzialmente in grado di ridurre i rischi per la salute, mentre altri temono che possa favorire il tabagismo e riproporre l'atto di fumare come un atteggiamento normale⁴⁰. In ogni caso tutti gli esperti concordano su un punto: le sigarette elettroniche contenenti nicotina sono molto meno nocive delle sigarette tradizionali⁴¹. Nel quadro di uno studio condotto sulla scorta del metodo Delphi da settembre 2013 a febbraio 2014 dalla Policlinique médicale Universitaire di Losanna (prof. Jacques Cornuz, direttore, e dott. Jérémie Blaser) e intitolato «Swiss-Vap Study»⁴², sono stati consultati 40 esperti svizzeri sulla prevenzione del tabagismo, i quali concordano sul fatto che in Svizzera il mercato della sigaretta elettronica contenente nicotina debba essere liberalizzato. Tuttavia, il disciplinamento dovrebbe soddisfare alcune condizioni: divieto di vendita ai minorenni, definizione di norme di qualità, limitazione della pubblicità, divieto di consumo nei luoghi pubblici e prelevamento di una tassa specifica per finanziare la ricerca. La Commissione federale per la prevenzione del tabagismo (CFPT) sostiene le conclusioni di questo studio⁴³.

37 Caponnetto, P., et al. (2013), Efficiency and safety of an eElectronic cigarette (ECLAT) as tobacco cigarettes substitute: a prospective 12-month randomized control design study. *PLoS ONE*, 2013, 8(6), pag. e66317.

38 Goniewicz M.L. et al. (2014), Levels of Selected Carcinogens and Toxicants in Vapour from Electronic Cigarettes, *Tobacco Control*, 23, 133–139; Schripp T. et al. (2013), Does e-Cigarette Consumption cause Passive Vaping? *Indoor Air*, 23, 25–31; Williams M. et al., (2013), Metal and Silicate Particles including Nanoparticles are present in Electronic Cigarette Cartomizer Fluid and Aerosol, *PLOS One* 8(3), pag. e57987; Bekki K. et al. (2014), Carbonyl Compounds Generated from Electronic Cigarettes, *Int. J. Environ. Res. Public Health* 11, 11192–11200; Kosmider L. et al. (2014), Carbonyl Compounds in Electronic Cigarette Vapors – Effects of Nicotine Solvent and Battery Output Voltage, *Nicotine Tob. Res.*, 16, 1319–1326; Jensen R.P. et al. (2015), Hidden Formaldehyde in E-Cigarette Aerosols, *N. Engl. J. Med.*, 372 (4), 392–394.

39 Le dosi letali generalmente menzionate nella letteratura – da 40 a 60 mg per gli adulti e da 0,5 a 1 mg/kg per i bambini – sono probabilmente troppo deboli. Cfr. in proposito: Mayer B. (2014), How much nicotine kills a human? *Arch. Toxicol.*, 88, 5–7.

40 Cigarettes électroniques, Prise de position de la Commission fédérale pour la prévention du tabagisme (CFPT), mise à jour mai 2014. Disponibile all'indirizzo www.bag.admin.ch > Temi > Alcol, tabacco, droghe, Strategia nazionale Dipendenze > Tabacco > Commissione > Opinioni e comunicati stampa.

41 Rapporto e perizia sulle e-sigarette, Office français de prévention du tabagisme, Parigi, maggio 2013.

42 Bozza del rapporto ufficiale del «Swiss-Vap Study» disponibile su: www.pmu-lausanne.ch.

43 Cigarettes électroniques, Prise de position de la Commission fédérale pour la prévention du tabagisme (CFPT), mise à jour mai 2014. Disponibile all'indirizzo www.bag.admin.ch > Temi > Alcol, tabacco, droghe, Strategia nazionale Dipendenze > Tabacco > Commissione > Opinioni e comunicati stampa.

I prodotti senza tabacco utilizzati come prodotti del tabacco, destinati a essere inalati e che liberano nicotina (ovvero e-sigarette con nicotina) sono equiparati ai prodotti del tabacco e quindi assoggettati al loro disciplinamento (art. 3 cpv. 2 D-LPTab). Il Consiglio federale può assimilare i prodotti che non liberano nicotina (ovvero e-sigarette senza nicotina) ai prodotti del tabacco per singole disposizioni del D-LPTab, purché ciò sia necessario per la protezione della salute (art. 3 cpv. 3 D-LPTab).

Introducendo le e-sigarette contenenti nicotina e altri prodotti simili nel campo di applicazione del disegno di legge, intendiamo fornire ai consumatori di prodotti del tabacco, in particolare di sigarette, un'alternativa meno nociva alle sigarette tradizionali e assicurare che i prodotti utilizzati dai consumatori svizzeri siano di qualità adeguata. Infatti, molti prodotti acquistati all'estero denotano carenze qualitative. Il disciplinamento proposto s'ispira alla direttiva 2014/40/UE⁴⁴ (direttiva 2014/40/UE sui prodotti del tabacco), che disciplina la lavorazione, la presentazione e la vendita di prodotti del tabacco e di prodotti correlati nell'UE (cfr. n. 1.6.2).

In base alla futura normativa le sigarette elettroniche contenenti nicotina potranno essere messe a disposizione sul mercato senza altri interventi da parte delle autorità, a patto che soddisfino i requisiti legali. In particolare, esse dovranno rispettare i requisiti legati al controllo autonomo e non potranno essere consegnate a minorenni. Inoltre le e-sigarette dovranno essere notificate all'UFSP precedentemente alla prima immissione in commercio. Per il resto, questi articoli sono disciplinati, in linea di principio, alla stregua dei prodotti del tabacco. È necessario un disciplinamento severo quanto quello previsto per i prodotti del tabacco, dato che gli effetti a lungo termine delle sigarette elettroniche sono ancora sconosciuti e che esse possono generare una dipendenza da nicotina analogamente agli altri prodotti del tabacco. Nel diritto di esecuzione, le avvertenze dovranno essere adeguate alle caratteristiche dei vari prodotti del tabacco.

In generale i prodotti da inalare senza tabacco utilizzati come prodotti del tabacco che non liberano nicotina (e-sigarette senza nicotina) non sono invece equiparati ai prodotti del tabacco. Il Consiglio federale ha però la facoltà di assimilarli ai prodotti del tabacco per alcune disposizioni del D-LPTab, se la protezione della salute lo richiede. In particolare potrà prevedere l'applicazione dell'articolo 7 D-LPTab riguardante la composizione e le emissioni al fine di vietare o limitare le emissioni nocive. Le disposizioni concernenti la pubblicità, la promozione delle vendite e la sponsorizzazione dovrebbero inoltre essere applicate a tali prodotti per evitare che le disposizioni corrispondenti possano essere eluse.

Con vari interventi parlamentari concernenti le sigarette elettroniche depositati nel 2013, queste ultime sono diventate un tema politico⁴⁵. Gli interventi parlamentari

⁴⁴ Direttiva 2014/40/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla lavorazione, alla presentazione e alla vendita dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati e che abroga la direttiva 2001/37/CE, GU L 127 del 29.4.2014, pag. 1, modificata da ultimo dalla direttiva delegata 2014/109/UE della Commissione, del 10 ottobre 2014, GU L 360 del 17.12.2014, pag. 22.

⁴⁵ Interpellanza Parmelin «Tabagismo, sigarette elettroniche, salute e fiscalità. Quale strategia intende perseguire il Consiglio federale?» (13.3675), interpellanza Comte «Nuova legge sui prodotti del tabacco. Sono previste disposizioni differenziate secondo i prodotti?» (13.3997), interrogazione Buttet «Sigarette elettroniche. Svpapare o non svpapare?» (13.1086) e interrogazione Badran «Regolamentare il consumo di sigarette elettroniche e l'acquisto di liquidi contenenti nicotina» (13.1094).

vanno in direzione di un allentamento del disciplinamento vigente a favore delle sigarette elettroniche, considerate meno nocive delle sigarette tradizionali.

In materia d'imposizione del tabacco, la mozione Zanetti «Esenzione delle sigarette elettroniche dall'imposizione sul tabacco» (11.3178), depositata nel 2011, era sfociata nell'esenzione delle sigarette elettroniche dalle imposte sul tabacco, principalmente poiché erano considerate come un prodotto per la disassuefazione.

1.3.3 Requisiti dei prodotti del tabacco e degli imballaggi e imitazioni alla messa a disposizione sul mercato

I requisiti relativi alla composizione e alle emissioni dei prodotti del tabacco servono a limitare gli effetti nocivi, ma non possono eliminarli. L'articolo 7 capoverso 1 D-LPTab stabilisce così che i prodotti del tabacco non devono contenere alcun ingrediente che, nell'impiego usuale, metta direttamente o inaspettatamente in pericolo la salute. Gli effetti nocivi indiretti e riconosciuti sulla salute, come ad esempio lo sviluppo di un cancro ai polmoni dopo vent'anni di consumo di prodotti del tabacco, non sono invece presi in considerazione nella limitazione della composizione dei prodotti del tabacco. Spetta al singolo decidere, con cognizione di causa e in base alla propria libertà personale, se consumare o meno questi prodotti.

Si rinuncia all'elenco positivo degli additivi e al sistema di autorizzazione che lo accompagna nell'OTab vigente a favore della possibilità data al Consiglio federale di vietare determinati ingredienti e di fissare il tenore massimo di altri che entrano nella composizione dei prodotti del tabacco o delle loro emissioni (art. 7 cpv. 2-4, D-LPTab). Per prodotti come quelli del tabacco, che sono comunque nocivi, in generale l'aggiunta di additivi supplementari ha infatti conseguenze trascurabili sulla salute e non richiede una vigilanza rafforzata. Non è pertanto giustificato mantenere un sistema di autorizzazione che comporta un considerevole onere di lavoro per ogni domanda, anche se le domande non sono molte.

Siccome l'elenco degli ingredienti dei prodotti messi a disposizione sul mercato è noto grazie alla notifica di cui all'articolo 21 D-LPTab, la fissazione di tenori massimi e il nostro divieto di determinate sostanze sono sufficienti per garantire la protezione della salute. Nel sistema previsto dal D-LPTab, in caso di messa a disposizione sul mercato di un prodotto pericoloso contenente un ingrediente nocivo non vietato dall'ordinanza di applicazione, l'autorità di esecuzione potrebbe vietarne la vendita in virtù dell'articolo 7 capoverso 1 D-LPTab in attesa della successiva revisione dell'ordinanza.

Il nostro Consiglio non ha l'intenzione di vietare ingredienti che finora figuravano nell'elenco positivo dell'OTab, fatta eccezione eventualmente per il mentolo, che sarà esaminato al momento dell'elaborazione dell'ordinanza di applicazione. Questo ingrediente facilita infatti l'inalazione del fumo delle sigarette.

All'atto della consegna al consumatore, l'imballaggio dei prodotti del tabacco deve recare determinate indicazioni e avvertenze (art. 8 cpv. 1 D-LPTab) allo scopo d'informare il consumatore segnatamente sulla composizione dei prodotti del tabacco e sui rischi per la salute. Spetta al Consiglio federale precisare quali indicazioni e avvertenze siano obbligatorie. Per quanto riguarda le avvertenze, deve tener conto della natura dei vari prodotti (art. 8 cpv. 3 D-LPTab). I prodotti senza fumo continueranno quindi a beneficiare di un disciplinamento meno severo. Per quanto

riguarda invece le indicazioni, è prevista l'introduzione della menzione dei principali ingredienti sull'imballaggio.

Il disegno di legge non prevede l'introduzione del pacchetto «neutro» ed esclude la possibilità di introdurlo per via di ordinanza. Come indicato nella mozione Fridex «Uniformazione dei pacchetti di sigarette» (14.3993), riteniamo che tale misura vada troppo in là. Inoltre presso l'Organizzazione mondiale del commercio sono tuttora pendenti varie azioni contro la normativa australiana, che ha appunto introdotto il pacchetto «neutro».

Il divieto del tabacco per uso orale (snus) è mantenuto (art. 10 D-LPTab). Visto il gran numero di sostanze nocive e segnatamente cancerogene presenti in questi prodotti, non vi è alcun motivo di rimettere in questione tale divieto. Anche la direttiva 2014/40/UE sui prodotti del tabacco non l'ha rimesso in questione. Con l'introduzione dell'articolo 12 D-LPTab, abbiamo la possibilità di fissare una quantità limite di snus che un consumatore può importare per uso personale.

1.3.4 Limitazioni alla pubblicità

Considerazioni generali sulla pubblicità

La pubblicità mira a vantare i meriti di un prodotto allo scopo di accrescerne le vendite. Nel caso della pubblicità per i prodotti del tabacco, il suo contenuto è raramente informativo e fa ampiamente ricorso alle emozioni⁴⁶. A tal fine, utilizza immagini o riferimenti che fanno appello a valori cui aspirano i giovani: il gusto della libertà, del rischio e dell'avventura, l'attrazione sessuale, la ribellione. La pubblicità per i prodotti del tabacco fa anche spesso leva su un trasferimento d'immagine. È il caso in particolare per la sponsorizzazione, che permette di trasferire l'immagine positiva di un evento – manifestazione sportiva o culturale – sul marchio del prodotto del tabacco.

La crescita delle vendite di prodotti del tabacco è ottenuta sia mediante un trasferimento del consumo da un marchio a un altro, sia mediante un aumento del consumo, in particolare tra i giovani che diventano consumatori regolari⁴⁷. Un ampio studio realizzato in Germania ha mostrato che adolescenti fortemente esposti alla pubblicità avevano il 46 per cento di probabilità in più di iniziare a fumare rispetto a quelli meno esposti⁴⁸. L'impatto di un divieto di ogni forma di pubblicità, valutato in vari Paesi che hanno adottato tale misura, consiste in una diminuzione media del consumo generale del 7 per cento circa⁴⁹.

Restrizioni previste nel D-LPTab

Per garantire una protezione più efficace della salute pubblica, il disegno di legge contiene restrizioni supplementari concernenti la pubblicità sui prodotti del tabacco

⁴⁶ Commissione federale per la prevenzione del tabagismo: Marketing et publicité pour les produits du tabac – Nouveaux éléments. Vue d'ensemble des mesures légales et leur efficacité. Berna, 2011.

⁴⁷ U.S. Department of Health and Human Services (2012), Preventing Tobacco Use among Youth and Young Adults – A Report of the Surgeon General, Rockville, MD, USA.

⁴⁸ Hanewinkel R. et al., (2011), Cigarette Advertising and Teen Smoking Initiation, Pediatrics, 127, e271-e278.

⁴⁹ Saffer H., Chaloupka F. (2000), The Effect of Tobacco Advertising Bans on Tobacco Consumption, Journal of Health Economics, 19, 1117–1137.

che riguardano la forma di pubblicità, i supporti pubblicitari e la pubblicità in alcuni luoghi. Per evitare una loro eventuale elusione, queste restrizioni sono applicate anche agli oggetti che formano un'unità funzionale con i prodotti del tabacco consumati.

Il presente disegno di legge vieta a livello federale manifesti visibili da spazi pubblici (già in vigore in 14 Cantoni), spot o immagini pubblicitarie al cinema (già in vigore in quattro Cantoni), pubblicità nella stampa scritta o nei media elettronici, su oggetti che non hanno nulla a che vedere con il tabacco oppure all'interno o all'esterno dei mezzi di trasporto pubblici. La maggior parte dei Cantoni ha già emanato prescrizioni riguardo ai manifesti pubblicitari negli spazi pubblici. A tale proposito, il disegno si allinea alle normative cantonali, senza andare oltre. (cfr. n. 1.1.2).

Secondo il presente disegno restano ammesse segnatamente la pubblicità nel punto vendita di prodotti del tabacco, quella rivolta specificatamente a consumatori maggiorenni, quella sulla stampa scritta (p. es. rivista specializzata) o in forma elettronica indirizzata direttamente a professionisti del settore o ancora quella riportata su oggetti legati al tabacco (p. es. posacenere, riempipipe, tranciasigari).

Il divieto della pubblicità radiotelevisiva per i prodotti del tabacco previsto dalla LRTV è confermato, così come il divieto della pubblicità rivolta specificatamente ai minorenni (cfr. art. 18 OTab).

Paragonando le proposte formulate per disciplinare l'alcol e il tabacco, si constata che la pubblicità su articoli di consumo corrente non è autorizzata in nessuno dei due disegni di legge. Contrariamente a quanto previsto nel D-LPTab, la legislazione sull'alcol non vieta le affissioni pubblicitarie, le inserzioni sui giornali e gli spot pubblicitari al cinema, pur limitandoli. Occorre tuttavia tener presente la differenza tra l'alcol (non tossico in piccole quantità) e il tabacco (tossico anche in piccole quantità). Contrariamente all'alcol, per il fumo non esiste un livello innocuo di esposizione⁵⁰. Occorre inoltre tener conto del fatto che vari Cantoni hanno adottato disposizioni più restrittive per l'alcol, ad esempio in materia di pubblicità mediante affissioni.

Considerazioni generali sulla costituzionalità delle restrizioni

I prodotti del tabacco sono beni legali e noi riteniamo che un divieto totale della pubblicità sarebbe un intervento sproporzionato.

Per ridurre il consumo di prodotti del tabacco al fine di proteggere la salute pubblica, il D-LPTab prevede varie limitazioni in materia di pubblicità. Sebbene queste possano limitare alcuni diritti fondamentali, come la libertà d'opinione e d'informazione (art. 16 Cost.), la libertà dei media (art. 17 Cost.) e la libertà economica (art. 27 Cost.), l'articolo 36 Cost. autorizza la restrizione di tali diritti fondamentali a determinate condizioni. Sono segnatamente necessari una base legale, un interesse pubblico preponderante e il rispetto del principio di proporzionalità. Inoltre, l'essenza dei diritti fondamentali è intangibile.

⁵⁰ Cfr. rapporto del Consiglio federale del 10 marzo 2006 sulla protezione dal tabagismo passivo. In adempimento al postulato della Commissione dell'economia e dei tributi (CET-N) del Consiglio nazionale 02.3379 «Protezione dei fumatori passivi» del 9 luglio 2002, FF **2006** 3413, qui 3414.

In una causa in materia di pubblicità affissionale, il TF ha dichiarato costituzionale il divieto di pubblicità per il tabacco mediante affissione visibile dal suolo pubblico⁵¹. Nella sua decisione il Tribunale federale ha ricordato in particolare che secondo la giurisprudenza, l'affissione a scopo commerciale non rientra in linea di principio nell'ambito della protezione della libertà di stampa e della libertà d'opinione e d'informazione. Solo le opinioni basate sulle idee godono della protezione concessa a tali libertà costituzionali: ogni espressione che miri a scopi commerciali entra invece nell'ambito di applicazione della libertà economica. Per quanto riguarda la libertà economica, sancita agli articoli 27 e 94 Cost., la giurisprudenza svizzera ammette che la libertà economica preveda tra le altre cose il diritto di fare pubblicità per merci o servizi⁵².

Nella suddetta causa in materia di pubblicità affissionale, il TF ha esaminato le contestazioni sollevate dai ricorrenti in merito alla libertà economica anche alla luce delle condizioni dell'articolo 36 Cost. Per ciò che concerne l'interesse pubblico, ha ritenuto che la protezione della salute della popolazione costituisce senza ombra di dubbio un obiettivo d'interesse pubblico che giustifica la limitazione di diritti fondamentali quali la libertà economica⁵³. Il TF ha stimato che limitare la pubblicità per i prodotti del tabacco, all'aperto o su suolo privato visibile da spazi pubblici, è una misura atta a limitare il consumo di questi articoli e quindi proporzionata. Infine, per quanto concerne l'essenza delle libertà invocate, il TF è giunto alla conclusione che la misura non limitava – se non in maniera molto parziale – la possibilità per i ricorrenti di pubblicizzare i loro prodotti e non ne impediva la commercializzazione.

In linea generale, queste considerazioni possono essere applicate per analogia anche agli ambiti della promozione delle vendite e della sponsorizzazione, miranti anch'essi ad aumentare il consumo di un prodotto.

1.3.5 Restrizioni relative alla promozione delle vendite

Il presente disegno di legge vieta la distribuzione gratuita di prodotti del tabacco, gli sconti sul prezzo di vendita al pubblico limitati nel tempo e nello spazio e rivolti a una determinata cerchia di persone, nonché gli omaggi all'acquisto di tali prodotti o la consegna di premi in occasione di concorsi.

Non è previsto che lo Stato eserciti la propria influenza nella fissazione del prezzo di vendita, che rimane nella sfera di competenza dell'industria del tabacco. D'altro canto l'industria non potrà più ridurre il prezzo dei prodotti del tabacco per un periodo limitato, in un luogo determinato e unicamente a favore di una specifica cerchia di persone (ad es. in occasione di festival, concerti o altri eventi). Tale provvedimento, agendo sul prezzo di vendita, tocca tutti i fabbricanti in uguale misura e non distorce la concorrenza. Non accadrebbe lo stesso se lo Stato intervenisse fissando un prezzo di vendita minimo, dal momento che tale misura non coinvolgerebbe i produttori di prodotti a basso costo.

⁵¹ DTF **128** I 295

⁵² DTF **118** Ib 356, cons. 4c.

⁵³ DTF **128** I 295, cons. 5b, bb.

1.3.6 Restrizioni relative alla sponsorizzazione

Con il presente disegno, i fabbricanti non possono più sponsorizzare attività o eventi internazionali che hanno luogo in Svizzera. Lo stesso vale per la sponsorizzazione di chi si esibisce in occasione di tali manifestazioni (ad es. sportivi, musicisti, artisti ecc.). Questa restrizione è in linea con gli standard internazionali.

La disposizione relativa alla sponsorizzazione si applica a eventi e manifestazioni che si svolgono in parte anche all'estero o che producono in altro modo effetti transfrontalieri. Quest'ultimo caso si verifica ad esempio quando una manifestazione viene ritrasmessa ufficialmente all'estero mediante televisione, radio o internet. È il caso delle manifestazioni musicali di portata internazionale ritrasmesse sulle reti televisive straniere, come l'Eurovision Song Contest. In ambito sportivo la sponsorizzazione di eventi quali tornei di tennis o concorsi ippici internazionali sarebbe ugualmente toccata da questa interdizione.

Rimarrà invece possibile sponsorizzare attività ed eventi che non producono effetti transfrontalieri, sebbene vi partecipino artisti internazionali, come i festival o le manifestazioni open air a livello nazionale, la pubblicazione di un libro sul territorio svizzero o un'esposizione museale.

1.3.7 Divieto di consegna ai minorenni e test d'acquisto

La mozione Humbel «Uniformare il limite d'età minimo a livello nazionale per l'acquisto di prodotti del tabacco» (11.3637) chiede di stabilire un limite d'età unico per la consegna dei prodotti del tabacco valido in tutta la Svizzera. Nella nostra risposta proponiamo di fissare il limite d'età a 18 anni.

Gli adeguamenti legali per concretizzare tale mozione sono effettuati nel quadro dell'articolo 19 D-LPTab, che estende la protezione dei minorenni dagli effetti nocivi prodotti del tabacco. Questa nuova disposizione fissa un limite d'età uniforme in tutta la Svizzera per la consegna di tali prodotti. Tenuto conto del fatto che nella maggior parte dei casi (57,4 %) i fumatori cominciano a fumare prima di compiere 18 anni⁵⁴, il divieto di consegna ai minorenni rende attenti che i prodotti del tabacco non sono prodotti né comuni né inoffensivi.

Attualmente sul piano cantonale la situazione non è uniforme: quattro Cantoni non prevedono alcun limite di età, dieci Cantoni hanno fissato il limite di età a 18 anni e i restanti dodici a 16 anni (cfr. n. 1.1.2).

Il divieto di consegna dei prodotti del tabacco ai minorenni è una misura di prevenzione riconosciuta a livello internazionale. Anche nella maggior parte dei Paesi confinanti è in vigore questa disposizione, oggi largamente accettata dalla società in generale e anche dalla stessa industria del tabacco. La sua efficacia è tuttavia limitata e anche la sua applicazione non è priva di problemi⁵⁵. Al fine di controllare il

⁵⁴ Commissione federale per la prevenzione del tabagismo, Marketing et publicité pour les produits du tabac – Nouveaux éléments, Vue d'ensemble des mesures légales et leur efficacité, Berna, 2011, pag. 6. Cfr. anche: Gmel G., Kuendig H., Notari L., Gmel C., Monitoring suisse des addictions – Consommation d'alcool, de tabac et de drogues illégales en Suisse en 2013, Dipendenze Svizzera, Losanna, 2014.

⁵⁵ Stead L.F., Lancaster T. (2005), Interventions for Preventing Tobacco Sales to Minors, Cochrane Database of Systematic Reviews.

rispetto del divieto, il presente disegno crea la base legale che permette di effettuare test d'acquisto (cfr. art. 20 D-LPTab).

La problematica del rispetto del divieto di consegna dei prodotti del tabacco a minorenni presenta analogie con quella relativa al rispetto del divieto di consegna di bevande alcoliche. Per quanto riguarda la vendita di alcolici, le indagini statistiche commissionate dalla Regia federale degli alcool (RFA) dimostrano che intensificare i test d'acquisto contribuisce a migliorare il rispetto delle restrizioni legate all'età. Tale metodo, conosciuto da una decina di anni, è stato messo in pratica nella maggior parte dei Cantoni⁵⁶ ed è ritenuto efficace in quanto l'esperienza ha confermato che la vendita illegale di alcol ai giovani tende a calare quando vengono effettuati test d'acquisto. Del resto, l'esperienza insegna che i test d'acquisto sono efficaci soltanto quando i loro risultati possono essere utilizzati nell'ambito di una procedura amministrativa o penale. Il disegno di legge sul commercio dell'alcol (D-LCAlc)⁵⁷, attualmente in Parlamento, introduce pertanto una base legale concernente i test d'acquisto, facendo seguito alla mozione Ingold «Base legale per i test d'acquisto di alcol» (11.3677) e a una decisione del 10 gennaio 2012⁵⁸, in cui il Tribunale federale ha deciso che i test d'acquisto di alcol costituiscono un'indagine segreta. Se le condizioni quadro definite nel disegno di LCAlc sono soddisfatte, i risultati dei test potranno essere utilizzati in una procedura penale o in una procedura amministrativa. Il disegno di legge riprende le condizioni quadro previste nel settore dell'alcol, permettendo così un'esecuzione efficace del divieto di consegna di prodotti del tabacco.

1.3.8 Obblighi di notifica

Gli articoli 21 e 22 D-LPTab riguardano gli obblighi di notifica alla Confederazione concernente la composizione dei prodotti e le spese sostenute per la pubblicità, la promozione delle vendite e la sponsorizzazione. L'obbligo di notifica concernente la composizione dei prodotti (art. 21) viene ripreso dal diritto vigente e funge da fonte informativa per le autorità federali e l'opinione pubblica in merito agli additivi del tabacco utilizzati (cfr. art. 10 OTab).

In vista dell'attuazione tecnica di questi obblighi di notifica si punta a una soluzione elettronica quanto più semplice possibile. La Svizzera esaminerà la possibilità di aderire a un sistema di notifica della composizione dei prodotti del tabacco istituito dai Paesi membri dell'UE⁵⁹. Qualora per la composizione dei prodotti questa strada non fosse percorribile, la Confederazione può ricorrere alla Piattaforma di applicazioni protezione dei consumatori dell'UFSP creata negli anni 2012–2014. Questa infrastruttura tecnica consente di acquisire informazioni su sostanze e prodotti nonché sui rispettivi requisiti: la Confederazione disporrebbe all'occorrenza di una propria soluzione tecnica che dovrebbe tuttavia essere opportunamente adeguata. Le

⁵⁶ Cfr. Messaggio del Consiglio federale del 25 gennaio 2012 concernente la revisione totale della legge sull'alcool, FF **2012** 1043, in particolare pag. 1104 ad art. 13.

⁵⁷ FF **2012** 1219

⁵⁸ 6B_334/2011

⁵⁹ Electronic Model Tobacco Control (EMTOC), sito Internet delle autorità olandesi di protezione della salute e dei consumatori RIVM, <http://www.rivm.nl/en > Topics > Tobacco > EMTOC>

basi in materia di protezione dei dati per questa soluzione saranno definite a livello di ordinanza.

1.3.9 Altri aspetti

Merita qualche spiegazione anche il sistema di esecuzione proposto nel D-LPTab, anche se non comporta cambiamenti sostanziali rispetto al sistema attuale. Assumono particolare importanza la ripartizione dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni e i controlli ufficiali. L'applicazione del «principio Cassis de Dijon» ai prodotti del tabacco differisce leggermente rispetto alla pratica attuale per il fatto che questi ultimi non sono più equiparati alle derrate alimentari.

La ripartizione dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni per quanto riguarda l'esecuzione della legge resta invariata. La Confederazione assicura principalmente la vigilanza sull'importazione di prodotti del tabacco alla frontiera. Questo compito è assunto dall'Amministrazione federale delle dogane (AFD). Dal canto suo, l'UFSP è incaricato di svolgere altri compiti che spettano espressamente alla Confederazione in virtù della legge, come la ricezione delle notifiche di cui agli articoli 21 e 22 D-LPTab. I Cantoni eseguono la legge nella misura in cui l'esecuzione non spetta alla Confederazione: in altre parole, controllano principalmente i prodotti del tabacco messi a disposizione sul mercato in Svizzera, il rispetto del divieto di consegna ai minorenni nonché la pubblicità, la promozione delle vendite e la sponsorizzazione a favore di tali prodotti. Per sfruttare le sinergie ed evitare che determinati compiti siano svolti in doppio, i Cantoni coordinano l'esecuzione tra di loro. La Confederazione, nella fattispecie l'UFSP, vigila sull'esecuzione da parte dei Cantoni e può anche, se si rivela necessaria un'esecuzione uniforme, coordinare le misure di esecuzione e le attività d'informazione dei Cantoni (art. 24 D-LPTab).

La formulazione dell'articolo 30 D-LPTab si scosta da quella della LDerr e della nLDerr, ispirandosi alla disposizione equivalente della legge del 15 dicembre 2000⁶⁰ sui prodotti chimici (LPChim). L'oggetto dei controlli ufficiali non subisce tuttavia alcuna modifica, ad eccezione del fatto che i controlli sono estesi alle sigarette elettroniche e agli ambiti della promozione delle vendite e della sponsorizzazione.

La procedura di opposizione, oggi applicabile alle decisioni delle autorità di esecuzione, è una procedura speciale che obbliga l'autorità che ha preso una decisione a riesaminarla lei stessa su richiesta dell'interessato⁶¹. Una volta emessa, è assoggettata alla procedura ordinaria di ricorso. Tale procedura ha motivo di esistere in un settore, quello delle derrate alimentari, in cui le decisioni sono molto numerose. Lo scopo è di sgravare in parte l'autorità esecutiva e l'autorità superiore. Tuttavia, essa sembra essere inadeguata in materia di prodotti del tabacco, in cui le decisioni sono meno ricorrenti. In caso d'infrazione, non è più prevista alcuna contestazione con possibilità di presentare opposizione. Sarà rilasciata unicamente una decisione soggetta alla procedura di ricorso ordinaria.

Attualmente, il regime di autorizzazione contenuto nell'articolo 16c LOTC applicabile alle derrate alimentari immesse in commercio in Svizzera secondo il «principio Cassis de Dijon» si applica anche ai prodotti del tabacco, essendo equiparati alle

⁶⁰ RS 813.1

⁶¹ Moor P./Poltier E., *Droit administratif*, Vol. II, 3^e éd., Berna 2011, pag. 629.

derrate alimentari secondo l'articolo 3 LDerr. Con il D-LPTab, questo regime di autorizzazione non si applicherà più ai prodotti del tabacco, che potranno essere immessi direttamente sul mercato se soddisfano le condizioni dell'articolo 16a LOTC. Per questi beni viene a cadere anche l'obbligo di indicare il Paese di produzione (art. 16e cpv. 1 lett. b, LOTC), valido per le derrate alimentari. L'ordinanza del 19 maggio 2010⁶² sull'immissione in commercio di prodotti conformi a prescrizioni tecniche estere prevede due deroghe per i prodotti del tabacco immessi in commercio secondo il «principio Cassis de Dijon»: la prima riguarda l'indicazione del prezzo di vendita al dettaglio nonché del numero dell'impegno di garanzia o dell'indirizzo del fabbricante in Svizzera o dell'importatore sugli imballaggi di prodotti del tabacco e la seconda le avvertenze illustrate. Queste deroghe saranno mantenute e completate qualora necessario. In conformità con l'articolo 4 LOTC, per evitare ostacoli al commercio eventuali quantità massime degli ingredienti dovranno essere armonizzate con i requisiti applicabili nell'UE. Eventuali divergenze rispetto al disciplinamento nell'UE costituirebbero una deroga al «principio Cassis de Dijon», che richiederebbe una decisione del Consiglio federale.

1.4 Valutazione della soluzione proposta

1.4.1 Motivazione e valutazione della regolamentazione proposta

Poiché la revisione totale della legge sulle derrate alimentari comporterà l'esclusione dei prodotti del tabacco dal suo campo di applicazione, il presente D-LPTab intende garantire la continuità del disciplinamento di tali prodotti. La nuova normativa prevista riprende i principali punti della legge sulle derrate alimentari garantendo così il collegamento con la legislazione attualmente in vigore.

La novità consiste nel fatto che il disegno di legge equipara le sigarette elettroniche contenenti nicotina ai prodotti del tabacco quali beni di consumo, disciplinandole per la prima volta in Svizzera in una legge specifica. La proposta punta su una soluzione liberale e adeguata al potenziale di rischio per un bene di consumo relativamente nuovo e include norme specifiche laddove ciò si rivela necessario nell'ottica della protezione dei consumatori. Inoltre, la regolamentazione degli additivi del tabacco viene semplificata, per consentire di introdurre in modo più semplice eventuali innovazioni, migliorando nel contempo l'informazione per il consumatore.

Siccome la misura più efficace (divieto totale di ogni forma di pubblicità, promozione delle vendite e sponsorizzazione) non è proposta per motivi di equilibrio tra gli interessi della salute e quelli dei settori interessati (tabacco, media, cultura), è opportuno proporre misure minime efficaci e conformi alla FCTC. Le nuove prescrizioni in materia di consegna, pubblicità, promozione delle vendite e sponsorizzazione dovrebbero garantire un miglioramento mirato della protezione della salute e un adeguamento agli standard internazionali, contribuendo a prevenire il tabagismo e frenare l'aumento dei costi della salute ai sensi delle priorità di politica sanitaria Sanità2020, mentre per il momento il livello di protezione in Svizzera rimane nettamente più basso.

1.4.2 Disciplinamenti respinti

Per quanto riguarda la pubblicità per i prodotti del tabacco, nel 2011 nel suo rapporto di base⁶³, la Commissione federale per la prevenzione del tabagismo (CEPT) ha proposto divieti assoluti della pubblicità anziché divieti parziali, la promozione delle vendite e la sponsorizzazione connesse ai prodotti del tabacco. Poiché in caso contrario gli investimenti in marketing dell'industria del tabacco confluirebbero nei mezzi pubblicitari consentiti, minando l'effetto preventivo. Anche gli autori dell'analisi d'impatto della regolamentazione (AIR) auspicano ampi divieti a livello di marketing per aumentare i benefici complessivi del D-LPTab (cfr. n. 3). Dal punto di vista della politica della salute, questa argomentazione è condivisibile. Tuttavia, nella ponderazione degli interessi, abbiamo optato per interventi più moderati nell'ambito della libertà economica attraverso questo progetto di legge, sebbene vengano vietate le diverse forme di pubblicità di massa (manifesti, stampa, pubblicità diretta senza indirizzo) che raggiungono in particolare bambini e giovani. Così facendo, abbiamo applicato solo in parte la raccomandazione della commissione.

In Svizzera, il disciplinamento dell'età minima per la consegna ai giovani gode di un ampio sostegno. Dieci Cantoni hanno fissato l'età legale per l'acquisto di prodotti del tabacco a 18 anni, dodici a 16 anni, mentre quattro Cantoni non prevedono alcuna prescrizione. Ma allora qual è età adeguata: 16 o 18 anni? L'età minima di 16 anni è stata respinta con la seguente motivazione: per quanto riguarda le bevande alcoliche, esistono limiti di età per la birra e il vino (16 anni) e i superalcolici (18 anni). Contrariamente all'alcol, per il tabacco non esiste una quantità di consumo che possa essere considerata innocua per la salute. Inoltre, più tardi si inizia a consumare tabacco, maggiori sono le probabilità di non iniziare a fumare. Oltre la metà degli adulti che consumano prodotti del tabacco ha iniziato prima dei 18 anni⁶⁴. Per questo motivo anche la convenzione dell'OMS sul tabacco caldeggia la fissazione di un limite di età che corrisponda alla maggiore età.

Il D-LPTab non prevede alcun sistema di tracciabilità e rintracciabilità (*tracking and tracing*), per i prodotti del tabacco che permetterebbe d'identificare e rintracciare il percorso delle unità di condizionamento di un prodotto, sulla falsariga di quanto avviene correntemente per i pacchi postali. L'utilità di un sistema del genere è duplice: permette da un lato di seguire il percorso dei prodotti dalla produzione fino al dettagliante e di conseguenza di prevenire e contrastare il contrabbando e dall'altro di controllare la conformità dei prodotti e in particolare di lottare contro le contraffazioni. In Svizzera, attualmente esistono sistemi di tracciabilità messi a punto e utilizzati dai fabbricanti di sigarette. In risposta alle interpellanze Diener Lenz «La legge sui prodotti del tabacco come base per la lotta al contrabbando e alla contraffazione» (14.3062) e Stöckli «Lotta al contrabbando di sigarette, alla fabbricazione illegale e alla falsificazione di prodotti del tabacco. Sistema di controllo indipendente» (14.4145), ricordiamo che la lotta contro il commercio illecito di tabacco rientra nel campo d'applicazione della LImT. Ritenendo inoltre che sia necessario attendere l'attuazione del sistema di tracciabilità previsto dalla direttiva

⁶³ Commissione federale per la prevenzione del tabagismo, Marketing et publicité pour les produits du tabac – Nouveaux éléments. Vue d'ensemble des mesures légales et leur efficacité. Berna, 2011.

⁶⁴ Commissione federale per la prevenzione del tabagismo, Marketing et publicité pour les produits du tabac – Nouveaux éléments. Vue d'ensemble des mesures légales et leur efficacité. Berna, 2011, pag. 6.

2014/40/UE sui prodotti del tabacco, per il momento non prevediamo l'introduzione di un sistema indipendente specifico per la Svizzera. Nelle risposte menzionate sopra, ricordiamo altresì che, nell'ambito della cooperazione internazionale doganale e di polizia, l'AFD è attiva in un gruppo di esperti dell'Europol che si occupa della lotta al contrabbando di tabacco in Europa.

Nell'ambito dell'AIR (cfr. n. 3.1), gli autori hanno avanzato ulteriori proposte di disciplinamento alternative in base a considerazioni economiche. Gli aspetti principali sono discussi qui di seguito.

Secondo l'AIR, il marketing per le sigarette elettroniche non dovrebbe essere limitato, in modo tale che il maggior numero possibile di persone si converta alle sigarette elettroniche, meno nocive, nella speranza che i non fumatori non s'interessino alle sigarette elettroniche. Nel D-LPTab è adottata una procedura più prudente. Il potenziale delle sigarette elettroniche per la riduzione delle malattie causate dal tabacco è stato riconosciuto. Ciononostante le sigarette elettroniche provocano dipendenza, sono pericolose per i bambini e gli eventuali danni a lungo termine sono poco noti. È possibile che, indirettamente, la pubblicità per le sigarette elettroniche banalizzi il fumo e che siano promossi marchi di sigarette affermati. È altresì possibile che si conquistino nuovi consumatori, che non hanno mai fumato prima. Per questo motivo si propone di non continuare a bandire le sigarette elettroniche mediante un divieto, ma di disciplinarle con la stessa severità dei prodotti del tabacco.

Per ridurre al minimo i costi dell'adeguamento dei pacchetti alle nuove disposizioni, l'AIR raccomanda un periodo transitorio di quattro anni invece dell'anno previsto. Accanto all'interesse legittimo del settore del tabacco e delle sigarette elettroniche, il D-LPTab deve tener conto anche del fatto che, grazie alla caratterizzazione modificata con l'elencazione stampata degli ingredienti, i consumatori saranno meglio informati. È pertanto lecito ritenere che questo interesse giustifica un periodo di adeguamento più breve.

Gli organi di esecuzione intervistati nell'ambito dell'AIR hanno inoltre constatato che un'esecuzione cantonale decentrata e non coordinata delle analisi dei prodotti (analisi dei prodotti del tabacco e delle sigarette elettroniche) non è adeguata a causa dei costi d'investimento consistenti e della diffusione dei prodotti del tabacco in tutta la Svizzera. Il D-LPTab parte dal presupposto che il coordinamento dell'esecuzione resti di competenza dei Cantoni. In ambiti analoghi, i laboratori cantonali si sono specializzati e si passano i rispettivi campioni da analizzare. Ciò dovrebbe essere possibile anche per i prodotti del tabacco. Un'altra possibilità è il ricorso a laboratori privati o stranieri per finanziare le analisi, senza dover effettuare gli investimenti corrispondenti.

1.5 Compatibilità tra i compiti e le finanze

Il presente disegno definisce i compiti che la legge assegna alla Confederazione. Essi non subiscono alcuna modifica per quanto riguarda la vigilanza sull'importazione di prodotti del tabacco (art. 23 D-LPTab), la vigilanza sull'esecuzione da parte dei Cantoni (art. 24 D-LPTab), il trattamento delle notifiche di prodotti di cui all'articolo 3 capoverso 2 lettera a D-LPTab, ad esempio le sigarette alle erbe (art. 11 D-LPTab), il trattamento delle notifiche della composizione dei prodotti del tabacco (art. 21 D-LPTab) e l'informazione del pubblico (art. 29 D-LPTab). Alla

Confederazione sono inoltre attribuiti i seguenti nuovi compiti: il trattamento delle notifiche di prodotti di cui all'articolo 3 capoverso 2 lettera b D-LPTab, ad esempio le sigarette elettroniche con nicotina, il trattamento delle notifiche dei prodotti del tabacco (art. 21 D-LPTab) e delle spese sostenute per la pubblicità, la promozione delle vendite e la sponsorizzazione (art. 22 D-LPTab), l'elaborazione delle basi scientifiche ai fini della vigilanza e del coordinamento dell'esecuzione (art. 25 D-LPTab) per quanto riguarda nuove tematiche come le sigarette elettroniche contenenti nicotina, il divieto della pubblicità o della consegna a minorenni (art. 14–20, 24 D-LPTab) e l'informazione del pubblico sulle nuove tematiche (art. 29 D-LPTab).

I costi generati da questi compiti supplementari saranno ampiamente compensati dai vantaggi finanziari che scaturiscono dal presente disegno. Le ripercussioni finanziarie di questi compiti per le finanze federali sono presentate in dettaglio al numero 3.1.

Il D-LPTab definisce chiaramente la ripartizione dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni, senza apportare cambiamenti radicali rispetto al disciplinamento vigente (cfr. n. 1.3.9). La Confederazione e i Cantoni assumono le spese di esecuzione generate nei rispettivi ambiti di competenza (art. 37 D-LPTab). Non è previsto alcun indennizzo da parte della Confederazione; sia i Cantoni sia la Confederazione possono tuttavia coprire buona parte delle spese riscuotendo emolumenti (art. 38 D-LPTab). Come già attualmente, i controlli che non rivelano alcuna infrazione alla legge e non si traducono quindi in alcuna misura non possono essere oggetto di emolumenti.

1.6 Diritto comparato

1.6.1 Diritto nei Paesi confinanti

I Paesi confinanti con la Svizzera sono tutti membri dell'Unione europea o dello Spazio economico europeo (SEE). A tale titolo disciplinano la lavorazione, la pubblicità e l'immissione in commercio conformemente ai dettami della direttiva 2014/40/UE sui prodotti del tabacco e della direttiva 2003/33/CE⁶⁵ sulla pubblicità e la sponsorizzazione, che disciplina la pubblicità e la sponsorizzazione a favore di prodotti del tabacco nell'UE. Il disciplinamento dell'UE è esplicitato qui di seguito (cfr. n. 1.6.2). In particolare, tutti i Paesi membri dell'UE e del SEE devono vietare la pubblicità a mezzo stampa e la sponsorizzazione di eventi che hanno per obiettivo o come effetto diretto o indiretto di promuovere i prodotti del tabacco e che coinvolgono più Stati membri. Gli Stati membri mantengono la competenza di disciplinare gli elementi non armonizzati dalla legislazione dell'UE, segnatamente la pubblicità a livello nazionale. Per questo motivo la maggior parte di essi si spinge ben oltre. In materia di pubblicità, Francia, Italia e Austria vietano anche le affissioni, la pubblicità nei cinema, nonché i concorsi e la pubblicità indirizzata ai privati. La sponsorizzazione di eventi a carattere esclusivamente nazionale non è autorizzata né in Francia né in Austria e in Italia non è ammessa la pubblicità nei punti vendita.

⁶⁵ Direttiva 2003/33/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 maggio 2003, sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri in materia di pubblicità e sponsorizzazione a favore dei prodotti del tabacco, GU L 152 del 20.06.2003, pag. 16.

In Germania, Francia, Austria e Italia il prezzo di vendita indicato sui pacchetti viene stabilito liberamente dai fabbricanti. Si tratta di un prezzo vincolato, sul quale non può quindi essere concesso alcuno sconto, indipendentemente dalle quantità acquistate.

Germania, Francia, Austria e Italia vietano la vendita di prodotti del tabacco ai minori di 18 anni.

Negli Stati membri dell'UE, il disciplinamento delle sigarette elettroniche contenenti nicotina è stato parzialmente armonizzato con l'adozione della direttiva 2014/40/UE sui prodotti del tabacco, che autorizza la commercializzazione di tali prodotti alle condizioni previste dalla direttiva. Quest'ultima esclude dal proprio campo d'applicazione le sigarette elettroniche e i flaconi di ricarica commercializzati come medicinali e quindi sottoposti a un obbligo di autorizzazione ai sensi della direttiva 2001/83/CE relativa ai medicinali per uso umano⁶⁶ o ai requisiti stabiliti dalla direttiva 93/42/CEE concernente i dispositivi medici⁶⁷. La direttiva 2014/40/UE sui prodotti del tabacco deve essere recepita nel diritto nazionale entro il 20 maggio 2016. Nel frattempo, le legislazioni variano: l'Italia e la Francia disciplinano le sigarette elettroniche come prodotti di consumo, ma prevedono restrizioni (divieto di vendita a minorenni, limitazioni della possibilità di consumo in certi luoghi pubblici)⁶⁸. In Francia, le sigarette elettroniche sono tuttavia sottoposte alla normativa sui medicinali se il loro obiettivo dichiarato è l'aiuto alla disassuefazione dal tabacco, se la quantità di nicotina è uguale o superiore a 10 mg/ml o se la concentrazione di nicotina presente nella ricarica liquida è uguale o superiore a 20 mg/ml. In Austria le sigarette elettroniche contenenti nicotina sono considerate medicinali e non possono essere commercializzate senza previa autorizzazione. In Germania le sigarette elettroniche rientrano nei prodotti di consumo corrente e a tale titolo sono sottoposte al regime della sicurezza generale dei prodotti⁶⁹.

1.6.2 Diritto europeo

La politica europea di prevenzione e controllo del tabagismo si è sviluppata a partire dal 1985, anno in cui la Commissione emanò il primo programma europeo di lotta contro il cancro⁷⁰, tra le cui finalità prioritarie figurava la prevenzione del tabagi-

⁶⁶ Direttiva 2001/83/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 novembre 2001, recante un codice comunitario relativo ai medicinali per uso umano, GU L 311 del 28.11.2001, pag. 67, modificata da ultimo dalla direttiva 2012/26/UE del 25 ottobre 2012, GU L 299 del 27.10.2012, pag. 1.

⁶⁷ Direttiva 93/42/CEE del Consiglio, del 14 giugno 1993, concernente i dispositivi medici, GU L 169 del 12.7.1993, pag. 1, modificata da ultimo dalla direttiva 2007/47/CE del 5 settembre 2007, GU L 247 del 21.9.2007, pag. 21.

⁶⁸ Art. 1 dell'ordinanza del 26 giugno 2013 del Ministero della Salute, Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, Serie Generale, n. 176 del 29 luglio 2013; art. L. 3511-2-1 del Code de la santé publique, modificato dal progetto di legge del 2 maggio 2013 relativo al consumo.

⁶⁹ Direttiva 2001/95/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 3 dicembre 2001 relativa alla sicurezza generale dei prodotti, GU L 11 del 15 gennaio 2002, pag. 4, modificata da ultimo dal regolamento (CE) 596/2009 del 18 giugno 2009, GU L 188 del 18.7.2009, pag. 14.

⁷⁰ Questo programma condusse ai primi piani di azione europei contro il cancro emanati a partire dal 1987 e ampliati, nel corso degli anni 1990, con ulteriori problematiche legate alla sanità pubblica.

smo. Tuttavia, poiché la sanità pubblica rientra principalmente nella sfera di competenza degli Stati membri, l'UE disponeva, salvo alcune eccezioni, soltanto di competenze di sostegno e di cooperazione in tale materia. Pertanto, dalla fine degli anni 1980 le direttive adottate in materia di tabacco si sono basate sulle disposizioni relative alla realizzazione del mercato interno, esigendo tuttavia che nella scelta tra le varie opzioni di disciplinamento si puntasse su un elevato livello di protezione della salute⁷¹. La legislazione europea comprende principalmente la direttiva 2014/40/UE sui prodotti del tabacco e la direttiva 2003/33/CE sulla pubblicità e la sponsorizzazione. La legislazione è completata da vari atti normativi non vincolanti. Tutti gli Stati membri dell'Unione hanno inoltre ratificato la Convenzione quadro dell'OMS sul controllo del tabacco (FCTC), compresa l'UE, che l'ha approvata il 2 giugno 2004⁷². Il 20 dicembre 2013, l'UE ha firmato anche il protocollo volto a eliminare il commercio illecito dei prodotti del tabacco.

La regolamentazione dei prodotti del tabacco ai sensi della nuova direttiva 2014/40/UE sui prodotti del tabacco

La direttiva 2014/40/UE sui prodotti del tabacco, entrata in vigore il 19 maggio 2014, che abroga la direttiva 2001/37/CE con effetto dal 20 maggio 2016, contiene le norme dell'UE in materia di lavorazione, di presentazione e di vendita dei prodotti del tabacco e dei prodotti connessi. I Paesi membri devono provvedere alla trasposizione della direttiva nella legislazione nazionale entro il 20 maggio 2016. Essa stabilisce in particolare:

- il tenore massimo di catrame, nicotina e monossido di carbonio nelle sigarette lavorate e immesse sul mercato nell'UE (art. 3);
- l'obbligo per i fabbricanti di sigarette di sottoporre agli Stati membri un elenco di tutti gli ingredienti utilizzati nei loro prodotti, corredato segnatamente di una dichiarazione che precisa i motivi della loro inclusione nel prodotto e i dati tossicologici pertinenti (art. 5); a determinati additivi contenuti nelle sigarette e nel tabacco da arrotolare inclusi in un elenco prioritario definito dalla Commissione si applicano obblighi di dichiarazione più severi (art. 6);
- disposizioni sull'etichettatura e avvertenze sanitarie generali e combinate (testo scritto e immagine). Queste ultime devono occupare il 65 per cento del fronte e del retro del pacchetto di sigarette. La direttiva prevede anche possibili agevolazioni per i prodotti del tabacco da fumo diversi dalle sigarette, dal tabacco da arrotolare e dalle pipe ad acqua (art. da 8 a 12);
- il divieto di ricorrere a diciture che danno un'impressione fuorviante su caratteristiche, effetti sulla salute, rischi o emissioni del prodotto (art. 13);
- il divieto di immettere in commercio alcuni tipi di tabacco per uso orale nell'UE (i cosiddetti «snus»), con un'eccezione concessa alla Svezia (art. 17);

⁷¹ Vecchio articolo 95 del Trattato che istituisce la Comunità europea (TCE) e attuale articolo 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

⁷² Decisione 2004/513/CE del Consiglio, del 2 giugno 2004, relativa alla conclusione della Convenzione quadro dell'OMS per la lotta contro il tabagismo, GU L 213 del 15.6.2004, pag. 8.

- il divieto di utilizzare aromi caratterizzanti quali la vaniglia o il mentolo e altri additivi rientranti nelle categorie elencate all'articolo 7 capoverso 6 (p. es. vitamine, caffeina ecc.) nelle sigarette e nel tabacco da arrotolare. Quanto alle sigarette elettroniche, il divieto può essere previsto a livello nazionale);
- il divieto dei prodotti del tabacco contenenti additivi in quantità tale da aumentare in maniera significativa la tossicità, l'effetto di dipendenza da prodotti del tabacco o le loro proprietà tossiche (art. 7 par. 9);
- i requisiti relativi al confezionamento dei prodotti, in particolare con il divieto di immettere in commercio confezioni con meno di 20 sigarette e l'utilizzo di pacchetti standardizzati (a forma di parallelepipedo) (art. 14);
- l'introduzione di un identificativo univoco, indipendente dall'industria, che permetta la tracciabilità e garantisca la sicurezza dei pacchetti, applicabile alle sigarette a partire dal 20 maggio 2019 e agli altri prodotti del tabacco a partire dal 20 maggio 2024. La Commissione definirà in atti di esecuzione le norme tecniche necessarie per il funzionamento (art. 15 e 16);
- l'obbligo di notifica concernente i prodotti del tabacco di nuova generazione (art. 19);
- prescrizioni concernenti l'immissione in commercio e l'etichettatura dei prodotti da fumo a base di erbe (art. 21) e le sigarette elettroniche contenenti nicotina (art. 20). Per queste ultime la soglia di concentrazione massima di nicotina nel liquido corrisponde a 20 mg/ml. Il volume delle cartucce monouso non deve superare i 2 ml e quella dei contenitori di liquido di ricarica i 10 ml. Inoltre, gli Stati membri possono continuare a sottoporre alla procedura di omologazione dei medicinali le sigarette elettroniche utilizzate per la disassuefazione in quanto considerate medicinali. Il testo della direttiva prevede altresì che se tre Stati membri vietano le e-sigarette ricaricabili per motivi debitamente giustificati di serio rischio per la salute umana, la Commissione è autorizzata a estendere tale divieto a tutti gli Stati membri.

La direttiva non preclude il diritto degli Stati membri di mantenere in vigore o di emanare disposizioni nazionali sugli aspetti non disciplinati dalla direttiva stessa. L'età minima per la consegna, ad esempio, è fissata dai singoli Stati membri, che sono peraltro vincolati dall'articolo 16 FCTC, il quale mira a vietare la vendita dei prodotti del tabacco ai minorenni⁷³. Gli Stati membri sono altresì liberi di mantenere o anche di emanare disposizioni nazionali più severe negli ambiti disciplinati dalla direttiva, per motivi imperativi legati alla protezione della sanità pubblica. La direttiva lascia segnatamente agli Stati membri la possibilità di introdurre, a determinate condizioni, il cosiddetto pacchetto «neutro»⁷⁴ sul quale sono raffigurate soltanto le avvertenze sanitarie e la marca del prodotto privo di logo e colore.

⁷³ Cfr. anche raccomandazione 2003/54 del Consiglio del 2 dicembre 2002 sulla prevenzione del fumo e su iniziative per rafforzare la lotta contro il tabagismo (GU L 22 del 25.01.2003, pag. 31), che incoraggia gli Stati membri ad adottare misure appropriate volte a impedire la vendita di prodotti del tabacco ai bambini e agli adolescenti.

⁷⁴ Art. 24 della direttiva 2014/40/UE.

Disciplinamento in materia di pubblicità, sponsorizzazione e promozione delle vendite

La direttiva 2003/33/CE sulla pubblicità e la sponsorizzazione impone il divieto totale della pubblicità a mezzo stampa e mediante le altre pubblicazioni stampate, fatta eccezione per le pubblicazioni destinate ai professionisti del commercio del tabacco e a quelle stampate e editate in Paesi terzi che non siano principalmente destinate al mercato comunitario. Essa prevede altresì il divieto di pubblicità radiofonica e su internet nonché il divieto di sponsorizzazione di eventi che coinvolgono più Stati membri. Il divieto colpisce le attività di pubblicità e sponsorizzazione che hanno lo scopo di promuovere direttamente o indirettamente prodotti del tabacco, nonché la loro distribuzione gratuita. La pubblicità e la sponsorizzazione televisiva connesse a prodotti del tabacco sono disciplinate dalla direttiva 2010/13/UE relativa alla fornitura di servizi di media audiovisivi⁷⁵, che vieta qualsiasi forma di comunicazione commerciale audiovisiva per le sigarette e gli altri prodotti a base di tabacco⁷⁶. Nel rispetto del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e segnatamente delle regole sulla libera circolazione di merci e servizi, gli Stati membri possono prevedere a livello nazionale ulteriori restrizioni alla pubblicità, alla promozione delle vendite e alla sponsorizzazione. Ciò spiega l'esistenza di regolamentazioni differenti a livello europeo, come esposto nel suddetto capitolo 1.4.1.

Comparazione del presente disegno di legge con la legislazione europea

Lo scopo del presente disegno di legge, al pari di quello della legislazione europea, è di raggiungere un livello elevato di protezione della salute della popolazione. Su alcuni aspetti, il presente disegno va nella stessa direzione della direttiva 2014/40/UE sui prodotti del tabacco. Entrambi i sistemi prevedono infatti di legalizzare la commercializzazione delle sigarette elettroniche, a determinate condizioni. A livello europeo, la legislazione disciplina in particolare il tenore massimo di nicotina ammesso e le avvertenze obbligatorie e prevede restrizioni per la pubblicità delle sigarette elettroniche. Alla stessa stregua, il presente disegno riafferma, come la direttiva europea, il divieto del tabacco per uso orale, previsto in entrambi i sistemi già dalla metà degli anni 1990 (fatta eccezione per la Svezia). Le due normative prevedono un approccio analogo anche per le avvertenze relative alla salute, per l'obbligo di notifica della composizione dei prodotti e per il divieto di utilizzare indicazioni ingannevoli come «leggere».

Per quanto riguarda altri aspetti, invece, il diritto europeo va oltre il presente disegno. Contrariamente al diritto europeo, il D-LPTab non disciplina né la produzione né l'esportazione di prodotti del tabacco e le sigarette ad alto tenore di catrame prodotte in Svizzera potranno continuare a essere esportate. Il D-LPTab non limita neppure la forma dei pacchetti né permette l'introduzione del cosiddetto pacchetto «neutro». Contrariamente al diritto europeo, che limita l'uso di additivi stilando un elenco positivo e vietando le sigarette e il tabacco da arrotolare contenenti aromi «caratterizzanti», il disegno di legge svizzero non prevede di limitare l'attrattiva di tali prodotti e l'uso degli additivi è libero: il disegno non contiene infatti un elenco positivo e l'uso di determinati additivi può essere limitato unicamente per motivi

⁷⁵ Direttiva 2010/13/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 marzo 2010, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi (direttiva sui servizi di media audiovisivi), GU L 95 del 15.4.2010, pag. 1.

⁷⁶ Art. 9 d della direttiva 2010/13/UE sui servizi di media audiovisivi.

sanitari. Vi sono differenze in merito alle dimensioni delle avvertenze e all'indicazione degli additivi. Infine, il disegno di legge svizzero non prevede di disciplinare la tracciabilità dei prodotti. Su quest'ultimo punto la direttiva europea rivista impone l'apposizione di un identificativo univoco, sicuro e individuale sulle unità di confezionamento dei prodotti del tabacco e ne prevede la registrazione dei movimenti per consentirne l'identificazione e il monitoraggio all'interno dell'Unione europea nonché per controllare e migliorare la loro conformità alla nuova direttiva. Essa prevede anche l'introduzione di caratteristiche di sicurezza per facilitare l'esame dell'autenticità dei prodotti. Tale norma permette di combattere gli ingenti volumi di prodotti illeciti non conformi alla legge che vengono immessi sul mercato europeo. Come indicato al numero 1.4.2 (disciplinamenti respinti), allo stato attuale non prevediamo di introdurre un sistema di tracciabilità statale indipendente specifico per la Svizzera.

La direttiva 2014/40/UE sui prodotti del tabacco lascia la possibilità agli Stati membri di mantenere o adottare disposizioni più severe in determinati ambiti (sigarette elettroniche, pacchetti «neutri», regolamentazione degli additivi). Ciò spiega perché vi è una differenza a volte ancora più netta tra le normative di alcuni Stati europei e quella proposta dal presente disegno di legge.

Infine, il presente disegno contribuisce anche a un maggiore allineamento delle disposizioni svizzere alla regolamentazione europea e internazionale in materia di pubblicità, promozione delle vendite e sponsorizzazione, senza però prevedere alcun divieto assoluto in questo ambito. L'UE vieta la pubblicità a favore del tabacco sulla stampa, alla radio e alla televisione come pure la sponsorizzazione di manifestazioni con effetti transfrontalieri. La possibilità per gli Stati membri dell'Unione europea di prevedere norme più severe negli ambiti non armonizzati comporta l'esistenza di disciplinamenti diversi da uno Stato all'altro. La maggior parte degli Stati dell'UE ha adottato un divieto della sponsorizzazione di eventi di portata nazionale nonché restrizioni supplementari concernenti segnatamente le affissioni pubblicitarie sul suolo pubblico, la pubblicità nei punti vendita o ancora su oggetti di consumo corrente. Il presente disegno di legge si ispira in particolare alle prescrizioni in vigore nei Paesi confinanti (cfr. n. 1.6.1).

1.6.3 Diritto internazionale: convenzione quadro dell'OMS sul tabacco

La Convenzione quadro dell'OMS per la lotta al tabagismo (FCTC)⁷⁷ è il primo trattato internazionale negoziato sotto l'egida dell'Organizzazione mondiale della sanità, adottato dall'Assemblea mondiale della sanità il 21 maggio 2003 ed entrato in vigore il 27 febbraio 2005. Da allora la FCTC è diventata uno dei trattati che hanno ottenuto la più rapida e ampia adesione nella storia delle Nazioni Unite – 180 Paesi⁷⁸, compresa l'Unione europea.

La Svizzera ha firmato la FCTC il 25 giugno 2004, manifestando così la nostra volontà di adesione. Con l'introduzione segnatamente di restrizioni in materia di pubblicità, promozione delle vendite e sponsorizzazione nonché del divieto di con-

⁷⁷ Framework Convention on Tobacco Control, FCTC. Disponibile all'indirizzo: www.who.int/fctc/fr

⁷⁸ Stato al 1.10.2015.

segna di prodotti del tabacco a minorenni, il presente disegno di legge è compatibile con i requisiti di base contenuti nella Convenzione: esamineremo le condizioni per la ratifica della FCTC dopo l'adozione del disegno di legge.

La FCTC è stata elaborata a seguito del notevole incremento a livello internazionale delle malattie e dei decessi legati al consumo di tabacco. Il tabagismo è favorito da un insieme di fattori complessi con effetti transfrontalieri, in particolare dalla liberalizzazione degli scambi commerciali. Ma anche altri fattori come le attività transnazionali di pubblicità, la promozione delle vendite e la sponsorizzazione nonché il traffico internazionale di sigarette di contrabbando o contraffatte hanno contribuito alla rapida diffusione di tale fenomeno.

La FCTC ribadisce il diritto di ogni essere umano di ottenere il miglior stato di salute possibile. La Convenzione costituisce una pietra miliare nella promozione della salute pubblica e apporta una nuova dimensione giuridica alla cooperazione internazionale in materia di salute. Comprende una serie di misure che permettono di diminuire su scala mondiale le conseguenze negative del tabagismo su salute ed economia.

Le disposizioni riguardanti la riduzione della domanda contengono segnatamente le seguenti misure:

- misure legate al prezzo e fiscali tendenti a ridurre la domanda di tabacco,
- misure diverse da quelle legate al prezzo tendenti a ridurre la domanda di tabacco, ovvero:
 - protezione contro l'esposizione al fumo del tabacco,
 - disciplinamento della composizione dei prodotti del tabacco,
 - disciplinamento delle informazioni che devono figurare sui prodotti del tabacco;
 - imballaggio ed etichettatura dei prodotti del tabacco,
 - pubblicità, promozione delle vendite e sponsorizzazione connesse ai prodotti del tabacco (cfr. più avanti).

Le disposizioni volte a ridurre l'offerta di tabacco riguardano segnatamente le seguenti questioni:

- il commercio illecito dei prodotti del tabacco;
- la vendita a minorenni e da parte di minorenni.

In materia di pubblicità, promozione delle vendite e sponsorizzazione connesse al tabacco, la FCTC prevede un divieto totale, lasciando alle parti un termine di cinque anni per adottare misure adeguate in tal senso (art. 13 par. 2). Se la Costituzione o i principi costituzionali di una parte non le permettono d'introdurre un divieto totale, la parte deve imporre restrizioni della pubblicità a favore del tabacco, della promozione delle vendite e della sponsorizzazione (art. 13 par. 3). Secondo le direttive di applicazione di questo articolo, tali restrizioni devono essere il più possibile complete, tenendo conto della Costituzione o dei principi costituzionali della parte.

La FCTC (art. 13 par. 4) precisa inoltre che tali restrizioni devono contenere un certo numero di misure minime in materia di pubblicità, promozione delle vendite e sponsorizzazione. Tali misure minime riguardano vari ambiti, come il divieto di promuovere un prodotto del tabacco dandone un'impressione errata (lett. a), l'inte-

grazione di avvertenze sanitarie (lett. b), il divieto di misure d'incitamento all'acquisto (lett. c), la comunicazione delle spese dell'industria del tabacco (lett. d), il divieto totale o restrizioni della pubblicità, della promozione delle vendite e della sponsorizzazione alla televisione, alla radio, sulla stampa scritta e in altri media come Internet (lett. e) nonché il divieto o restrizioni della sponsorizzazione di manifestazioni di carattere internazionale e dei partecipanti a tali manifestazioni (lett. f). La parte è tuttavia esortata ad applicare misure che vadano oltre queste misure minime. Secondo l'articolo 30 della Convenzione, sulla FCTC non può essere formulata alcuna riserva.

La FCTC non prevede prescrizioni concernenti le sigarette elettroniche contenenti nicotina, comparse dopo la sua adozione. Il 1° settembre 2014, l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) ha tuttavia pubblicato un rapporto sugli «inalatori elettronici di nicotina»⁷⁹, che sottolinea che le sigarette elettroniche, spesso commercializzate dai fabbricanti come aiuti alla disassuefazione dal tabagismo o come succedanei del tabacco meno nocivi per la salute, devono essere disciplinate a livello mondiale nell'interesse della salute pubblica. Questo disciplinamento è indispensabile in particolare per impedire la promozione delle sigarette elettroniche tra i non fumatori e i giovani, per ridurre il più possibile i potenziali rischi delle sigarette elettroniche per gli utilizzatori e i non utilizzatori e per vietare indicazioni sanitarie infondate. Nel rapporto una delle conclusioni riguarda in particolare i dati disponibili attualmente, che sono insufficienti per stabilire se le sigarette elettroniche aiutino o meno i fumatori a smettere di fumare.

Durante la sua sesta sessione a Mosca, nell'ottobre 2014, la Conferenza delle Parti (COP) alla FCTC ha adottato una decisione⁸⁰ che invita le parti a prendere misure atte a ridurre il più possibile i potenziali rischi delle sigarette elettroniche per la salute degli utilizzatori e dei non utilizzatori. Questa decisione chiede inoltre al Segretariato della Convenzione di istituire, congiuntamente con l'OMS, un gruppo di esperti incaricato di presentare alla prossima sessione della COP i dati più recenti concernenti gli effetti delle sigarette elettroniche sulla salute.

Nel novembre 2012, durante la sua quinta sessione, a Seoul, la COP ha adottato un protocollo della FCTC volto a eliminare il commercio illecito dei prodotti del tabacco, aspetto essenziale nella lotta al tabagismo. Questo protocollo entrerà in vigore quando avrà ottenuto 40 ratificazioni.

1.7 Attuazione

Attualmente la maggior parte delle disposizioni legali applicabili ai prodotti del tabacco è contenuta nell'OTab e nell'ordinanza del DFI del 10 dicembre 2007 concernente le avvertenze combinate sui prodotti del tabacco. Il presente disegno di legge prevede che diverse questioni saranno disciplinate in dettaglio nelle ordinanze di esecuzione.

Le competenze e il sistema di attuazione in vigore per il settore delle derrate alimentari, compreso quello dei prodotti del tabacco, vengono ripresi in forma semplificata nel D-LPTab. La Confederazione sorveglia il mercato per ciò che concerne l'impor-

⁷⁹ Electronic nicotine delivery systems, Report by WHO from 1 September 2014, FCTC/COP/6/10 Rev.1.

⁸⁰ FCTC/COP6(9)

tazione e svolge gli altri compiti che le competono in virtù della legge, mentre i Cantoni si occupano di sorvegliare il mercato interno del Paese. Non vi sono motivi per allontanarsi dal sistema di attuazione vigente, che funziona e si è rivelato efficace. Non sarebbe peraltro giustificato riprendere tutte le specifiche disposizioni necessarie all'attuazione della legge in materia di derrate alimentari, in quanto i prodotti del tabacco richiedono un livello di protezione diverso da quello delle derrate alimentari.

Nell'ambito della consultazione, un laboratorio cantonale su un totale di 20 cui compete l'esecuzione della legislazione in materia di prodotti del tabacco si è espresso sull'avamprogetto, accogliendo favorevolmente il mantenimento della struttura di esecuzione, ma sottolineando anche la necessità di un maggiore coordinamento nell'esecuzione delle analisi del tabacco. Un simile coordinamento è reso possibile dal presente disegno e viene garantito tipicamente dai Cantoni.

Il presente disegno di legge non apporta grandi novità sul piano dell'esecuzione da parte dei Cantoni. La conformità delle sigarette elettroniche senza nicotina ai requisiti della legislazione sugli alimenti è già oggi oggetto di verifiche (p. es. rispetto dell'autocontrollo). In futuro, come avviene già oggi per molti altri prodotti, dovrà essere accertata anche la conformità con la legislazione in materia di sostanze chimiche. In campo pubblicitario esistono già disposizioni federali e cantonali, il cui rispetto è controllato dai Cantoni. Il controllo del divieto di consegna a minorenni tramite i test d'acquisto è già praticato nel settore delle bevande alcoliche. Nell'ambito della consultazione relativa ai disegni di ordinanza i Cantoni potranno esprimere i suoi dettagli concernenti l'attuazione della legge e sui periodi transitori. Per i controlli di merci al confine non sono previste modifiche.

Per maggiori informazioni sull'adeguatezza ai fini dell'esecuzione si veda il numero 3.8.

1.8 Interventi parlamentari

Con il presente disegno di legge può essere tolta dal ruolo la mozione Ruth Humbel «Uniformare il limite di età minimo a livello nazionale per l'acquisto di prodotti del tabacco» (11.3637). Inoltre il disegno comprende gli aspetti formulati nel postulato Pierre Tillmanns «Verbot der Tabakwerbung» [Divieto della pubblicità in favore del tabacco] (00.3435).

Nel suo intervento parlamentare, la consigliera nazionale Humbel chiede un limite di età unico, valido per tutta la Svizzera; infatti, considerando il fattore mobilità, le differenze cantonali (nessun limite, 16 o 18 anni) non hanno molto senso e inoltre, per quanto riguarda l'alcol, esistono relative disposizioni. L'autrice della mozione ha lasciato in sospenso la questione circa la fissazione del limite di età a 16 o 18 anni. Nel suo parere, rimandando alla strategia di prevenzione del Programma nazionale tabacco 2008–2012⁸¹, prorogato fino alla fine del 2016, il Consiglio federale ha chiesto l'adozione della mozione.

⁸¹ Programma nazionale tabacco 2008–2012. Il 9 maggio 2012 abbiamo prorogato il Programma nazionale tabacco per una durata di quattro anni fino alla fine del 2016.
www.bag.admin.ch > Temi > Alcol, tabacco, droghe, Strategia nazionale Dipendenze > Tabacco > Programma nazionale.

Se da un lato il D-LPTab è applicabile ai prodotti del tabacco, dall'altro le disposizioni sulla pubblicità, la promozione delle vendite e la sponsorizzazione si applicano anche agli oggetti che costituiscono un'unità funzionale con il prodotto del tabacco consumato (*cpv. 1*). Si tratta di oggetti abbinati ai prodotti del tabacco affinché questi ultimi possano essere consumati, per esempio le pipe, le pipe ad acqua, i bocchini, le cartine, i filtri per sigarette oppure gli apparecchi che servono a dispensare ricariche delle sigarette elettroniche. Essi non comprendono invece gli accendini.

Il *capoverso 2* elenca gli ambiti per i quali la legge non è applicabile. L'eccezione riguardante il consumo proprio previsto dal diritto vigente viene confermata, ma con una nuova terminologia più esplicita e consona alla realtà, considerando che l'uso dei prodotti del tabacco è di per sé sempre personale (*lett. a e b*). La coltura di tabacco, la produzione e la preparazione di prodotti del tabacco da parte di un consumatore e l'importazione di tali prodotti per il consumo proprio sono esclusi dal campo di applicazione della legge. L'importazione di un prodotto da parte di un consumatore per consumo proprio riguarda solo il consumo della persona in questione, escludendo qualsiasi possibilità d'importare prodotti del tabacco per un uso destinato a più persone, anche qualora si tratti di membri della stessa famiglia. Nel campo delle derrate alimentari, l'eccezione del consumo proprio mira a non disciplinare un ambito nel quale deve emergere esclusivamente la responsabilità individuale del consumatore. Quindi, le prescrizioni statali non proteggono in particolar modo il consumatore che produce e importa prodotti destinati a coprire le proprie esigenze individuali⁸³. Lo scopo di questa eccezione è il medesimo per i prodotti del tabacco. Una piccola riserva a questa deroga è stata introdotta con l'aggiunta dell'articolo 12 D-LPTab che permette al Consiglio federale di fissare la quantità di prodotti del tabacco importati da un consumatore per proprio consumo personale. Una riserva analoga è ora parimenti prevista dalla nuova legge sulle derrate alimentari (art. 2 *cpv. 5 nLDerr*).

Il presente disegno, a differenza della legge vigente, cessa di disciplinare il transito e l'esportazione. Applicare la legge al transito è insensato, dato che non è prevista alcuna prescrizione concernente il trasporto. La normativa vigente prevede già una deroga per i prodotti destinati esclusivamente all'esportazione, i quali devono essere conformi alle prescrizioni del Paese di destinazione. Il controllo di conformità al diritto estero è difficile da realizzare e peraltro viene già attuato dal Paese di destinazione. È pertanto preferibile che le autorità esecutive focalizzino i propri controlli sui prodotti destinati al mercato svizzero. Decadono così l'obbligo di caratterizzare la merce (destinata all'esportazione) e quello di notificare l'esportazione al Cantone. Le autorità di esecuzione sono perciò sgravate da questi compiti senza che questo comporti cambiamenti significativi a livello materiale.

La limitazione esistente nel diritto vigente rispetto alla LATer viene riconfermata (*cpv. 3*). Con la parificazione delle sigarette elettroniche contenenti nicotina ai prodotti del tabacco, questa disposizione è significativa poiché la legislazione sugli agenti terapeutici consente di omologare questi articoli come medicinali. In linea di principio le sigarette elettroniche rientrano nel campo d'applicazione del presente disegno di legge. Tuttavia se dichiarati articoli per la disassuefazione (con effetto

⁸³ Messaggio del 30 gennaio 1989 concernente la legge sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso (LDerr), FF **1989** I 849, pag. 875.

terapeutico), questi articoli sono assoggettati alla LATer e il D-LPTab non è applicabile. Inoltre, un'altra chiara limitazione viene sancita in relazione alla legge sugli stupefacenti, ciò che appare particolarmente opportuno in ordine sia ai prodotti da fumare senza tabacco (sigarette alle erbe), sia alle sigarette elettroniche, che potrebbero contenere sostanze stupefacenti.

I liquidi utilizzati nelle sigarette elettroniche con o senza nicotina sottostanno invece alla LPChim. In particolare, questi liquidi devono essere classificati, imballati e caratterizzati secondo la legislazione sui prodotti chimici. Un'eventuale limitazione del campo d'applicazione della legge sui prodotti chimici in merito a questo o ad altri aspetti dovrebbe e potrebbe essere applicata in futuro a livello dell'ordinanza di esecuzione (cfr. art. 2 cpv. 4 LPChim).

Art. 3 Prodotti del tabacco

La definizione di «prodotti del tabacco» è fondamentale nella presente legge, in quanto permette di determinare quali prodotti rientrano nel suo campo d'applicazione. Due categorie di prodotti sono ormai assimilati ai prodotti del tabacco.

La definizione dei prodotti del tabacco (*cpv. 1*) riprende quella dell'attuale articolo 2 lettera d OTab, alleggerendone la formulazione in lingua francese. Ad esempio sono prodotti da fumare i sigari, le sigarette e prodotti simili, nonché il tabacco tagliato e quello in rotoli. I prodotti contenenti tabacco da inalare sono nuovamente menzionati nel testo ma figurano già nella definizione del diritto vigente, che precisa «segnatamente destinati a essere fumati». Tale esplicita menzione deriva dal fatto che questi prodotti, destinati a essere inalati e contenenti tabacco riscaldato (senza combustione), sono presenti sul mercato svizzero dal 2006. Il tabacco da fiuto invece è quello che si aspira dal naso.

Nel *capoverso 2* i prodotti da fumare senza tabacco (ad es. le sigarette alle erbe) e i prodotti da inalare senza tabacco utilizzati come prodotti del tabacco che liberano nicotina (ad es. le sigarette elettroniche con nicotina) sono assimilati ai prodotti del tabacco.

Gli articoli per fumatori a base di succedanei del tabacco, come le sigarette alle erbe, rientreranno in futuro nella categoria dei prodotti da fumare senza tabacco (*lett. a*). La terminologia è stata adattata per consentire una migliore coerenza con i nuovi prodotti da inalare senza tabacco utilizzati come prodotti del tabacco che liberano nicotina, integrati nuovamente (*lett. b*). Quest'ultima categoria comprende solo i prodotti utilizzati come prodotti del tabacco, in particolare le sigarette elettroniche (e-sigarette), i sigari elettronici (e-sigari), nonché le pipe ad acqua elettroniche (e-shishas). Ciò consente di escludere che altri apparecchi per inalazione (ad es. contro il raffreddore) rientrino nella stessa categoria di prodotti e siano pertanto considerati prodotti del tabacco. Sono assimilati ai prodotti del tabacco anche le cartucce e i flaconi di ricarica per questi prodotti.

Per i prodotti da fumare senza tabacco utilizzati come prodotti del tabacco che non liberano nicotina, in linea di principio il D-LPTab non è applicabile. Secondo il *capoverso 3*, il Consiglio federale ha la facoltà di assimilarli ai prodotti del tabacco per determinate disposizioni della presente legge, qualora questo sia necessario per la protezione della salute. In particolare, potrà prevedere l'applicazione dell'articolo concernente la composizione e le emissioni nonché l'applicazione degli articoli

concernenti le limitazioni alla pubblicità, alla promozione delle vendite e alla sponsorizzazione connesse ai prodotti del tabacco (cfr. commento al n. 1.3.2).

Come nel diritto vigente, la terminologia utilizzata nel D-LPTab per i prodotti del tabacco non corrisponde a quella utilizzata nella LImT. Infatti, poiché le due normative perseguono finalità differenti, non appare necessario unificarne la terminologia. La LImT definisce il materiale greggio, i tabacchi manufatti e i prodotti di sostituzione in maniera molto precisa, al fine di assoggettarli all'imposta sul tabacco. Nei prodotti di sostituzione rientrano tutti gli articoli privi o contenenti poco tabacco, i quali tuttavia sono utilizzati come tabacco anche se non devono essere accesi per essere consumati. I prodotti da fumare contenenti tabacco rientrano nei tabacchi manufatti, mentre tutti gli altri, come il tabacco da masticare e le sigarette alle erbe, sono considerati prodotti di sostituzione. Le sigarette elettroniche facevano parte di quest'ultima categoria, finché nel 2011 il Parlamento, a seguito della mozione Zanetti «Esenzione delle sigarette elettroniche dall'imposizione sul tabacco» (11.3178), ha deciso di prevedere un'eccezione che le esonera dall'imposta sul tabacco.

Art. 4 Messa a disposizione sul mercato

La definizione, in senso lato, di «messa a disposizione sul mercato» comprende la detenzione e l'offerta in vista della consegna ai consumatori nonché la consegna stessa a titolo gratuito od oneroso. Per «detenzione» in vista della consegna ai consumatori s'intende il fatto di detenere, conservare o stoccare il prodotto che, all'atto finale, sarà consegnato ai consumatori, indipendentemente dal numero di intermediari lungo la filiera. Questo concerne sia la detenzione del grossista, sia quella del dettagliante. L'importazione in vista della consegna è menzionata esplicitamente e corrisponde al diritto vigente, che disciplina sia la distribuzione sia l'importazione. L'importazione e la detenzione finalizzate all'esportazione non sono tuttavia comprese nella definizione di «messa a disposizione sul mercato». Lo stoccaggio e l'immagazzinamento di prodotti del tabacco destinati all'esportazione non rientrano nel campo d'applicazione della presente legge. Il concetto di «offerta» comprende anche quella effettuata online (tramite Internet). L'utilizzo di questa nuova nozione non comporta però alcuna modifica materiale in rapporto alla legislazione attuale.

Sezione 2: Principi

Art. 5 Messa a disposizione sul mercato e controllo autonomo

Il D-LPTab richiede la conformità legale dei prodotti al momento della messa a disposizione sul mercato (*cpv. 1*), rinunciando al disciplinamento degli stadi di produzione antecedenti. Secondo questo principio, i prodotti che rispettano i requisiti legali possono essere messi a disposizione sul mercato in Svizzera senza l'intervento delle autorità. I requisiti di cui agli articoli 8 e 9 D-LPTab devono tuttavia essere soddisfatti solo al momento della consegna al consumatore.

L'attuale obbligo del controllo autonomo (art. 23 LDerr) viene ripreso come principio. Con i moderni metodi di produzione si suppone che la conformità legale del prodotto finale implichi di norma l'irreprensibilità del processo di produzione.

Rispetto al controllo autonomo, il controllo ufficiale (art. 30 segg. D-LPTab) è sussidiario, pur non dispensando dal controllo autonomo.

Il *capoverso 2* obbliga il Consiglio federale a disciplinare i requisiti del controllo autonomo e la relativa documentazione. Nel concetto di documentazione ricadono anche tutti i documenti e le attestazioni che i produttori devono mettere a disposizione dell'autorità esecutive per dimostrare la conformità legale dei prodotti del tabacco. Inoltre, il Consiglio federale può dichiarare obbligatori taluni metodi di analisi, basandosi sulle norme internazionali armonizzate, come le misurazioni automatiche del tenore di sostanze nocive nel fumo delle sigarette ai sensi delle relative norme ISO.

Art. 6 Protezione dagli inganni

L'articolo 6 D-LPTab disciplina la protezione dagli inganni nell'ottica della protezione della salute e prevede che la presentazione, la caratterizzazione e l'imballaggio dei prodotti del tabacco, così come la loro pubblicità, non devono essere ingannevoli per il consumatore (*cpv. 1*). I prodotti del tabacco non devono comportare indicazioni ingannevoli o deliberatamente false, imprecise o inesatte. Si tratta di una ripresa del principio sancito nel diritto vigente (cfr. art. 17 OTab), ma limitato ai suoi aspetti relativi alla salute. Rispetto al diritto anteriore, che include taluni altri aspetti, il presente disegno prevede quindi un allentamento.

Nell'ottica della protezione della salute, proteggere dagli inganni significa preservare il consumatore da indicazioni fuorvianti sugli effetti che un prodotto può avere sulla sua salute come pure sui pericoli o le emissioni del prodotto (*cpv. 2*). Il consumatore ha diritto di sapere esattamente a quali rischi si espone quando, ad esempio, fuma una sigaretta di tabacco o una sigaretta elettronica. Per contro, questa disposizione non disciplina gli inganni relativi al prodotto stesso, ad esempio quelli concernenti la composizione o la fabbricazione.

È vietato utilizzare indicazioni, marchi e simboli o altri segni come, ad esempio, «light», «ultra-light» o «mild», suscettibili di dare l'impressione che un determinato prodotto del tabacco sia meno dannoso di altri (*cpv. 3*). Questo divieto corrisponde al diritto vigente. Nell'ambito della comunicazione, ad eccezione di quella di carattere pubblicitario, resta per contro possibile indicare che un genere di prodotto è meno nocivo di un altro.

Capitolo 2:

Requisiti dei prodotti del tabacco e degli imballaggi e limitazioni alla messa a disposizione sul mercato

Sezione 1: Composizione ed emissioni dei prodotti del tabacco

Art. 7 Composizione ed emissioni dei prodotti del tabacco

Il *capoverso 1* stabilisce che i prodotti del tabacco non devono contenere ingredienti che, nell'impiego usuale, mettano direttamente o inaspettatamente in pericolo la salute. Tale principio è ripreso dal diritto vigente (art. 13 cpv. 2 LDerr). Secondo il

messaggio del 20 gennaio 1989⁸⁴ concernente le legge sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso, il requisito vigente serve a escludere sostanze estranee e componenti di cui il consumatore non si aspetta la presenza, oltre la nicotina. Il presente disegno non disciplina le sostanze estranee (residui, impurità microbiche), perché poco rilevanti per i prodotti del tabacco. Inoltre sono disciplinati in maniera leggermente meno dettagliata solo gli ingredienti ma non le loro componenti. Nell'ingrediente tabacco le componenti sono ad esempio la cellulosa e l'acqua.

Un esempio concreto di rischio inatteso per la salute del consumatore potrebbe essere l'intossicazione acuta che può verificarsi dopo il consumo di una sigaretta o di un prodotto che rilascia sostanze destinate a essere inalate a seguito di un grave errore di fabbricazione. Attualmente, nell'OTab gli additivi sono disciplinati in un elenco positivo, il che significa che tutte le sostanze consentite e le loro quantità massime sono prescritte. Chi desidera utilizzare altre sostanze non presenti nell'elenco può farne richiesta mediante una procedura di autorizzazione (cfr. art. 6 cpv. 3 OTab), che permette di verificare in che misura la nuova sostanza influisce sulla tossicità globale.

Il disegno di legge mira anche a modificare il sistema. In linea di massima vengono consentiti tutti gli ingredienti, anche se il Consiglio federale può stabilire eccezioni mirate. Per alcuni ingredienti, se necessario per la protezione della salute deve continuare a poter fissare il tenore massimo (cpv. 2). Un esempio è la cumarina, un composto aromatico presente naturalmente nella *folia liatris* e utilizzato per aromatizzare il tabacco, che in elevate concentrazioni può provocare lesioni epatiche. Qualora nuove conoscenze scientifiche dovessero rafforzare il dubbio che taluni ingredienti provocano un aumento della tossicità o del potenziale di dipendenza oppure facilitano l'inalazione, possiamo vietarli completamente per via d'ordinanza (cpv. 3). Ciò consente l'applicazione di determinati futuri standard internazionali per la protezione dei consumatori. Un esempio concreto potrebbe essere il divieto del mentolo, poiché facilita l'inalazione grazie al suo effetto leggermente anestetizzante, che riduce l'irritazione provocata dal fumo. In Svizzera, le imprese che mettono a disposizione sul mercato prodotti del tabacco conformemente al D-LPTab possono utilizzare tutte le sostanze, salvo le eccezioni definite sopra. Nell'ambito del controllo autonomo sono tuttavia tenute a garantire che, nell'impiego usuale, i prodotti del tabacco non mettano direttamente o inaspettatamente in pericolo la salute.

Il cambiamento del sistema viene motivato dal fatto che, rispetto alla tossicità complessiva dei prodotti del tabacco, l'importanza degli additivi è minima. Poiché nel caso dei prodotti del tabacco e degli additivi esistenti è tollerata una certa tossicità, in queste procedure di autorizzazione non si attendono decisioni negative. Inoltre, ciò rallenterebbe l'accesso al mercato di nuovi prodotti e rappresenterebbe un onere esagerato per le autorità e i responsabili della messa a disposizione sul mercato, anche se le domande presentate fossero poche. Negli ultimi 10 anni sono state rilasciate autorizzazioni solo per due sostanze, mentre ne è stata autorizzata una terza nel quadro della procedura del *Cassis de Dijon* (cfr. art. 16a–16e LOTC). Questo principio consente ai prodotti conformi alle disposizioni tecniche armonizzate dell'UE o, in assenza di disposizioni armonizzate o con disposizioni armonizzate solo parzialmente di un Paese dell'UE o del SEE, venduti legalmente in un Paese membro dell'UE o del SEE di essere commercializzati anche in Svizzera. Questo

⁸⁴ Messaggio del 30 gennaio 1989 concernente la legge sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso (legge sulle derrate alimentari, LDerr), FF **1989** I 741.

relativizza ulteriormente l'importanza dell'elenco positivo svizzero per gli additivi e giustifica inoltre la sua eliminazione.

Il Consiglio federale continua a fissare i tenori massimi per le sostanze nocive conosciute (ad es. catrame, nicotina, monossido di carbonio ecc.) presenti nel fumo da tabacco (*cpv. 4*). Attualmente per la Svizzera non è prevista la possibilità di apportare cambiamenti ai tenori attuali a livello di ordinanza di esecuzione. Il Consiglio federale deve avere la possibilità di fissare le quantità massime di sostanze nocive anche per il fumo da sigarette elettroniche. Ciò si rende necessario soprattutto in caso di surriscaldamento eccessivo delle sigarette elettroniche durante il consumo, che può generare prodotti di fissione cancerogeni. Secondo il *capoverso 4*, il Consiglio federale può stabilire l'applicabilità di norme tecniche per impedire un surriscaldamento.

Il *capoverso 5* viene applicato qualora alcune circostanze non siano disciplinate o lo siano soltanto in maniera generale dalle norme giuridiche. Se ad esempio un prodotto del tabacco contiene un ingrediente inatteso che potrebbe essere nocivo per il consumatore, l'UFSP deve avere la possibilità di disporre misure provvisorie. Le basi legali create permettono di adottare le misure provvisorie necessarie e adeguate sotto forma sia di ordinanza a tempo determinato sia di decisione.

Sezione 2: Imballaggi

Art. 8 Caratterizzazione e avvertenze

L'*articolo 8 D-LPTab* contiene la base legale per le disposizioni relative alla caratterizzazione e alle avvertenze attualmente riportate nella sezione 4 dell'OTab (*art. 11–16*) e lascia al Consiglio federale la facoltà di continuare a regolamentarle.

Secondo il *capoverso 2*, il Consiglio federale stabilisce quali indicazioni sono obbligatorie e ne disciplina inoltre la collocazione e la lingua. La normativa a livello di ordinanza sarà in gran parte identica a quella dell'OTab. Gli imballaggi di prodotti del tabacco dovranno in particolare recare la denominazione specifica, la designazione della ditta, il Paese di produzione e le avvertenze. È tuttavia prevista l'introduzione di un'indicazione obbligatoria aggiuntiva a livello di ordinanza di applicazione, ossia la menzione sull'imballaggio dei principali ingredienti contenuti nel prodotto del tabacco. L'obiettivo è quello di consentire al consumatore di informarsi facilmente e rapidamente sulla composizione dei prodotti che utilizza e di confrontare i diversi prodotti presenti sul mercato. Questa procedura è applicabile a vari altri prodotti, come le derrate alimentari e i cosmetici, e ad alcune condizioni anche ai prodotti del tabacco.

Secondo il *capoverso 3*, il Consiglio federale stabilisce le avvertenze obbligatorie per ciascun tipo di prodotto, tenendo conto delle sue caratteristiche. Come nella normativa vigente, i prodotti senza fumo beneficiano di un disciplinamento distinto. Non intendiamo modificare la grandezza delle avvertenze al momento dell'entrata in vigore della legge. Per il resto, la presente base giuridica non permette di introdurre il pacchetto «neutro» per via di ordinanza.

Secondo il *capoverso 4*, sono fatte salve le disposizioni della legge del 28 agosto 1992 sulla protezione dei marchi (LPM)⁸⁵ che regolano le indicazioni di provenienza. Si tratta dell'articolo 47 e seguenti LPM. Un fabbricante, qualora voglia utilizzare per i prodotti che rientrano nel campo d'applicazione della LPM la designazione «Svizzera» o altre indicazioni di provenienza inerenti alla Svizzera, deve soddisfare i criteri di provenienza precisati nella LPM. Sebbene non esplicitamente indicato nel D-LPTab, la LPM si applica anche alla pubblicità. Le autorità di esecuzione della legislazione sui prodotti del tabacco garantiscono l'osservanza di questi criteri nel quadro del controllo della conformità dei prodotti e della pubblicità. Per l'indicazione del Paese di produzione sarà applicabile la legislazione sui prodotti del tabacco. I relativi criteri saranno inseriti nell'ordinanza di applicazione.

Art. 9 Pacchetti di sigarette

Come finora le sigarette possono essere consegnate ai consumatori soltanto in pacchetti contenenti almeno 20 pezzi, per evitare l'elusione delle disposizioni inerenti etichettatura e avvertenze. Inoltre, ciò garantisce che in Svizzera non siano disponibili i «mini-pacchetti» da dieci sigarette, che dato il costo ridotto sono particolarmente attraenti per i giovani.

Sezione 3: **Limitazioni alla messa a disposizione sul mercato e obblighi successivi**

Art. 10 *Divieto di determinati prodotti del tabacco per uso orale*

Il divieto di commercializzazione dei prodotti del tabacco per uso orale (ad es. lo snus), in vigore in Svizzera dal 1995 sulla falsariga del diritto dell'UE⁸⁶, è mantenuto. Sul piano scientifico non vi è alcun motivo di mettere in discussione il divieto dei prodotti del tabacco per uso orale, giacché contengono un numero elevato di sostanze nocive, in particolare cancerogene⁸⁷. È provato che questi prodotti causano tumori all'esofago e alla cavità boccale; studi recenti mostrano che lo snus aumenta la mortalità in seguito a incidenti cardiovascolari⁸⁸. È probabile che lo snus ostacoli il buon andamento della gravidanza (ritardo della crescita del feto, parto prematuro)⁸⁹. Studi hanno peraltro dimostrato che i consumatori di snus che passano al consumo di

⁸⁵ RS 232.11

⁸⁶ Cfr. art. 2 par. 4 vecchia direttiva 2001/37/CE del Parlamento e del Consiglio del 5 giugno 2001 sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri, relative alla lavorazione, alla presentazione e alla vendita di prodotti del tabacco, GU L 194 del 18.7.2001, pag. 26, abrogata dalla direttiva 2014/40/UE sui prodotti del tabacco.

⁸⁷ International Agency for Research on Cancer (2006), Smokeless Tobacco and some Tobaccospecific Nitrosamines, IARC Monographs on the Evaluation of Carcinogenic Risks to Humans.

⁸⁸ Boffetta P. et al. (2008), Smokeless Tobacco and Cancer, *Lancet Oncol.*, 9, 667–675; Boffetta P., Straif K. (2009), Use of Smokeless Tobacco and Risk of Myocardial Infarction and Stroke: Systematic Review with Meta-analysis, *BMJ*, 339, b3060; Hansson et al. (2014), Snus (Swedish Smokeless Tobacco) Use and Risk of Stroke: Pooled Analyses of Incidence and Survival, *J Intern Med*, 276, 87–95.

⁸⁹ Wikström A.K. et al. (2010), Effect of Swedish Snuff (Snus) on Preterm Birth. *BJOG*, 117, 1005–1010; Juarez S.P., Merlo J. (2013), The Effect of Swedish Snuff (Snus) on Offspring Birthweight: a Sibling Analysis, *PloS ONE*, 8(6), e65611.

tabacco⁹⁰ sono più numerosi di quelli che compiono il passaggio inverso⁹¹. Di riflesso aumenta il numero dei consumatori di tabacco, al pari dell'onere delle malattie che vi sono associate, senza trascurare che il potenziale di dipendenza da questo prodotto è considerevole⁹², quasi altrettanto importante di quello della sigaretta.

Sotto il profilo scientifico, i prodotti simili allo *snus* e di consistenza pastosa (p. es. il Makla africano® o simili) sono nocivi per la salute tanto quanto lo *snus*. Il divieto attuale deve pertanto essere esteso a questi prodotti che al momento sono venduti legalmente in Svizzera. Per contro, i prodotti da masticare continueranno a essere messi a disposizione sul mercato. I criteri che permetteranno di distinguere i prodotti autorizzati da quelli vietati saranno definiti nell'ordinanza di esecuzione.

Secondo la formulazione di cui all'*articolo 10*, i prodotti per uso orale non possono più «essere messi a disposizione sul mercato»: le nozioni di cui all'articolo 5 capoverso 1 OTab («importazione» e «consegna», «einführen» e «abgeben», «importer» e «vendre») corrispondono pertanto al senso di questo articolo. Nella versione francese della definizione di prodotti per uso orale, l'espressione «particules fines» è sostituita con «granulat fin», che traduce meglio l'espressione in tedesco «ein feinkörniges Granulat» ed evita ogni confusione con le particelle fini micro- o nanodimensionali. Per il resto, la definizione rimane identica al diritto vigente. La formulazione corrisponde a quella della direttiva 2014/40/UE sui prodotti del tabacco (cfr. n. 1.6.2).

Sul piano politico, l'iniziativa parlamentare Reimann «Creare le condizioni quadro legali per la distribuzione di snus» (13.438) chiede di liberalizzare il commercio di questo prodotto in Svizzera, dato che lo snus non viene fumato ed è quindi molto meno dannoso per la salute rispetto alle sigarette. La Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale (CSSS-N) ha deciso di dare seguito a questa iniziativa, contrariamente alla Commissione omologa del Consiglio degli Stati. Il 29 maggio 2015 la CSSS-N ha deciso di sospendere l'esame in attesa di poter consultare il D-LPTab.

Art. 11 Notifica di prodotti del tabacco ai fini della sorveglianza del mercato

Per i nuovi prodotti del tabacco realizzati a partire da altri prodotti di base, come per i prodotti senza tabacco (ad es. le sigarette alle erbe), vige un obbligo di notifica, per cui i distributori di prodotti di cui all'articolo 3 capoverso 2 D-LPTab sono tenuti a notificarli alla Confederazione (*cpv. 1*). Questa notifica non deve avvenire prima d'importare il prodotto, ma solo prima di predisporne la prima volta la consegna ai consumatori. Tale obbligo di notifica viene ripreso dal diritto vigente ed esteso anche ai nuovi prodotti senza tabacco utilizzati come prodotti del tabacco che libe-

⁹⁰ Grøtvedt L., Forsen L. (2013), Patterns of Snus and Cigarette Use: a Study of Norwegian Men followed from Age 16 to 19, *Tobacco Control*, 22, 382–388; Mejia A.B., Ling P.M. (2010), Tobacco Industry Consumer Research on Smokeless Tobacco Users and Product Development, *Am J Public Health*, 100, 78–87.

⁹¹ Tan J. et al. (2015), A systematic Review of Transitions between Cigarette and Smokeless Tobacco product use in the United States, *BMC Public Health* 15: 258; Zhu S., Wang B. (2009), Quitting Cigarettes completely or Switching to Smokeless Tobacco: do US Data replicate the Swedish Results? *Tobacco Control*, 18, 82–87; Patja K. et al. (2009), Trends of Tobacco Use in Sweden and Finland: do Differences in Tobacco Policy relate to Tobacco Use? *Scand J Public Health*, 37, 153–160.

⁹² Benowitz N.L. (1988) Nicotine and Smokeless Tobacco, *CA Cancer J Clin*, 38(4), 244–247.

rano nicotina destinati a essere inalati (e-sigarette con nicotina). La notifica è motivata dal fatto che, a differenza dei prodotti del tabacco la cui tossicità è nota da tempo, l'utilizzazione di piante diverse dal tabacco o di liquidi in prodotti da inalare potrebbe liberare nuove sostanze tossiche, che metterebbero direttamente o inaspettatamente in pericolo la salute. La notifica consente all'autorità federale di constatarlo senza indugio e di intervenire discutendone con l'azienda notificante o facendo ricorso all'autorità di esecuzione cantonale.

Per questi nuovi prodotti è importante controllare la composizione prima dell'immissione in commercio. Per gli altri prodotti del tabacco, più che a sorvegliare il mercato la notifica della composizione secondo l'articolo 21 D-LPTab serve a informare il consumatore e le autorità.

Il *capoverso 2* definisce il concetto di «immissione in commercio», per distinguerlo meglio dal concetto di «messa a disposizione sul mercato» secondo l'articolo 4. L'immissione in commercio va intesa in senso più stretto e comprende unicamente la prima messa a disposizione sul mercato in vista della consegna ai consumatori a titolo gratuito od oneroso.

Secondo il *capoverso 3* il Consiglio federale disciplinerà i dettagli dell'obbligo, precisando che s'intende realizzare questa notifica nel modo più semplice possibile per i distributori e in forma elettronica.

Art. 12 Limitazioni all'importazione per prodotti del tabacco a uso personale

Al fine di evitare importazioni a scopi commerciali e di assicurare un'esecuzione uniforme della legge da parte delle dogane, il Consiglio federale è abilitato a stabilire la quantità di prodotti del tabacco che un utilizzatore può importare per uso personale. Questo articolo si riferisce a prodotti la cui commercializzazione è vietata in Svizzera (ad es. lo snus), ma che possono comunque essere importati dai consumatori per il loro proprio consumo. Peraltro, un limite chiaramente definito della quantità di prodotti importabile per il consumo proprio del destinatario facilita l'applicazione della legislazione alla frontiera.

Art. 13 Obbligo successivo alla messa a disposizione sul mercato

Chi constata di aver messo a disposizione sul mercato un prodotto che può costituire un pericolo inatteso per la salute, deve garantire che i consumatori siano danneggiati il meno possibile (*cpv. 1*). Se vi è motivo di ritenere che un prodotto del tabacco messo a disposizione sul mercato comporti un simile pericolo, il responsabile deve adottare tutte le misure necessarie per garantire la sicurezza dei consumatori. I prodotti del tabacco interessati devono essere ritirati immediatamente dal commercio qualora altri provvedimenti a tutela dei consumatori dovessero rivelarsi insufficienti. Possiamo prevedere nell'ordinanza di esecuzione i dati che devono essere notificati affinché le autorità preposte, ossia il laboratorio cantonale competente e l'UFSP, vengano informate in caso di emergenza (*cpv. 2*).

Capitolo 3: Limitazioni alla pubblicità, alla promozione delle vendite e alla sponsorizzazione

Art. 14 Pubblicità

L'articolo 14 D-LPTab disciplina le limitazioni alla pubblicità, segnatamente il contenuto e la forma del divieto pubblicitario, i supporti che non possono essere utilizzati e i luoghi in cui la pubblicità non è autorizzata. Quest'articolo riguarda la pubblicità per i prodotti del tabacco e per gli oggetti che sono parte integrante dei prodotti del tabacco consumati, come le pipe, le pipe ad acqua o gli apparecchi che servono a dispensare ricariche di sigarette elettroniche (cfr. commenti all'art. 2 cpv. 1).

La lettera a enumera le forme di pubblicità vietate. La pubblicità è vietata quando si rivolge specificamente ai minorenni (n. 1). Essa non deve suggerire alcun effetto benefico sulla salute derivante dal consumo di prodotti del tabacco. Poiché la nocività di tali prodotti è riconosciuta, sarebbe ingannevole sostenere il contrario in una pubblicità. Inoltre, la pubblicità non può idealizzare il consumo di prodotti del tabacco associandovi sentimenti positivi quali il successo, la salute o la giovinezza (n. 2).

Secondo il numero 3, la pubblicità è ugualmente vietata se svolta sulla base di confronti di prezzi o attraverso promesse di regali o altre agevolazioni. Simili offerte tendono infatti a favorire il consumo dei prodotti del tabacco. Occorre inoltre evitare che i prodotti del tabacco vengano utilizzati per attirare il consumatore in un commercio specifico (politica per attirare il cliente).

La lettera b vieta la pubblicità su diversi supporti al fine di moderare la presenza generalizzata del tabacco e della pubblicità per i prodotti del tabacco nella vita quotidiana.

- Il numero 1 vieta la pubblicità su oggetti che non hanno alcun rapporto con i prodotti del tabacco. Riprende il diritto vigente, vietando la pubblicità rivolta espressamente ai giovani (art. 18 lett. b, c e d OTab), sul materiale scolastico (cartelle, astucci, penne stilografiche ecc.), sugli oggetti pubblicitari consegnati gratuitamente ai giovani, come magliette, cappellini, banderuole, palloni da spiaggia e sui giocattoli. Tuttavia, il campo d'applicazione di tale divieto viene esteso anche ad altri oggetti, come gli ombrelloni, e viene tolta la limitazione destinata ai giovani. È autorizzata esclusivamente la pubblicità su oggetti che hanno un rapporto diretto con il tabacco, come i portacenere, i curapipe o i tagliasigari. Questa disposizione non si applica alle estensioni del marchio (*brand extension*), ossia l'uso di un marchio o di un logo già utilizzato per un prodotto del tabacco allo scopo di caratterizzare una linea di prodotti differenti, ad esempio profumi, indumenti o calzature.
- Il numero 2 vieta la pubblicità su superfici interne o esterne di mezzi di trasporto pubblici.
- Il numero 3 vieta d'ora in poi la pubblicità nelle pubblicazioni a mezzo stampa quali quotidiani, riviste, ecc. Se finora tale divieto riguardava soltanto quotidiani, riviste o altre pubblicazioni destinate principalmente ai giovani (art. 18 lett. b OTTab), esso verrà esteso a tutte le altre pubblicazioni a mezzo stampa, ad eccezione di quelle rivolte a persone attive nel settore del tabacco

(cfr. *cpv. 2 lett. b*) e a quelle provenienti dall'estero non destinate principalmente al mercato svizzero (cfr. *cpv. 2 lett. a*).

- Il *numero 4* disciplina in maniera uniforme la pubblicità su manifesti o qualsiasi altra forma di pubblicità all'aperto visibile da spazi pubblici. Per pubblicità all'aperto s'intende qualsiasi affissione rivolta alle persone che si trovano all'esterno dell'edificio, indipendentemente dal fatto che la pubblicità si trovi all'esterno o all'interno dell'edificio, ad esempio dietro una parete di vetro. Rientrano in tale ambito anche i numerosi manifesti affissi sugli immobili privati ma visibili dal suolo pubblico. Attualmente la maggior parte dei Cantoni ha già legiferato in materia. 15 Cantoni hanno imposto il divieto di affissione in spazi pubblici e 14 hanno vietato i manifesti visibili da spazi pubblici. Le insegne luminose con il nome di un negozio che vende prodotti del tabacco non rientrano in questa disposizione. Non è colpita dal divieto neanche la pubblicità nel punto vendita, anche se in un certo modo è visibile dal suolo pubblico (cfr. *cpv. 3*).
- Il *numero 5* riprende il divieto di pubblicità radiotelevisiva per i prodotti del tabacco introdotta nel 1964 dalla LRTV. Tale ambito rimane invariato.
- Il *numero 6* disciplina i contenuti pubblicitari recapitati in forma stampata (p. es. dalla Posta o da distributori privati) o diffusi tramite media elettronici (ad es. siti Internet, posta elettronica, applicazioni per telefoni cellulari, film DVD o film su Internet e giochi per computer). Al riguardo si constata peraltro che la pubblicità si sta sviluppando sempre più nell'ambito dei media elettronici. La pubblicità non soggetta a divieto, quella cioè inviata direttamente a consumatori di prodotti del tabacco maggiorenni (ad es. mediante posta, posta elettronica, SMS, MMS ecc.), deve essere assoggettata agli stessi principi che disciplinano la pubblicità «classica». Pertanto, una pubblicità per un prodotto del tabacco inviata mediante telefono cellulare o via Internet (purché si tratti di un sito «domiciliato» in Svizzera) deve essere conforme ai requisiti di questo articolo. Tali forme pubblicitarie sono comunque autorizzate se inviate direttamente a consumatori maggiorenni.
- Il *numero 7* disciplina la pubblicità dei prodotti del tabacco negli spot e in altri annunci pubblicitari nei cinema. Finora tale materia era regolamentata a livello cantonale. Quattro Cantoni hanno già emanato un divieto al riguardo. La sua estensione all'intera Svizzera consentirà di ottenere un disciplinamento uniforme.

La *lettera c* disciplina le limitazioni pubblicitarie nei luoghi, definendo pertanto gli spazi in cui è vietata la pubblicità per i prodotti del tabacco.

- Il *numero 1* prevede un divieto negli spazi interni di edifici o di parti di edifici destinati a uso pubblico, e nelle aree connesse, come gli edifici amministrativi, le stazioni, gli ospedali o i centri commerciali. Il divieto non si applica per contro alla pubblicità nel punto vendita, anche se essa è visibile dall'esterno, ad esempio nelle stazioni.
- Il *numero 2* vieta la pubblicità nei campi sportivi e in occasione di manifestazioni sportive. In materia di manifestazioni sportive, il *numero 2* riprende la normativa vigente (art. 18 lett. g OTab), ma senza più limitarne il campo d'applicazione alle manifestazioni sportive frequentate principalmente da giovani.

- Al fine della protezione della gioventù, il *numero 3* riprende integralmente il diritto vigente (art. 18 lett. a e g OTab). Con luoghi o manifestazioni frequentati principalmente da persone di età inferiore a 18 anni s'intendono scuole, parchi di divertimenti, punti d'incontro per giovani, discoteche per bambini e adolescenti ecc.

Il *capoverso 2* prevede alcune eccezioni ai divieti previsti al *capoverso 1*. La *lettera a* disciplina l'ambito delle pubblicazioni provenienti dall'estero e non destinate principalmente al mercato svizzero. La *lettera b* autorizza la pubblicità per i prodotti del tabacco tra persone attive nel settore, ad esempio tra un fabbricante e un rivenditore.

Il *capoverso 3* deve essere interpretato in combinato disposto con il *capoverso 1 lettera b numero 4*: scopo dell'eccezione di cui al *capoverso 3* è consentire ai fabbricanti di prodotti del tabacco e al commercio del tabacco di rivolgersi tramite la pubblicità a persone nel punto vendita. La pubblicità deve tuttavia essere visibile il meno possibile da persone che si trovano in spazi pubblici o al di fuori del punto vendita. La pubblicità che si rivolge in primo luogo ai consumatori nel punto vendita è invece ammessa. Il divieto non riguarda nemmeno la scritta con il nome del punto vendita.

Art. 15 Promozione delle vendite

L'aumento del prezzo di vendita conseguente alla crescita dell'imposizione sui prodotti del tabacco rappresenta una delle misure più efficaci in materia di prevenzione del tabagismo. Tale effetto si ripercuote in particolare sulle fasce di popolazione a basso reddito, come i giovani⁹³. Annullando gli effetti dell'aumento dell'imposizione, la promozione delle vendite ne controbilancia l'effetto preventivo. Lo dimostrano in particolare i casi in cui gli sconti sono destinati ai consumatori giovani o a quelli appartenenti a categorie socioprofessionali sfavorite.

Negli USA, nel 2011 gli sconti accordati ai consumatori hanno rappresentato l'84 per cento di tutte le spese destinate alla pubblicità registrate dai fabbricanti di sigarette⁹⁴. Pur non conoscendo le percentuali in Svizzera, è evidente che gli sconti rappresentano uno strumento di marketing molto diffuso. Nel marketing gli sconti sono importanti quando è necessario raggiungere i consumatori particolarmente sensibili ai prezzi: in primo luogo i giovani che si accingono a un consumo regolare acquistando le sigarette di tasca propria, ma anche le persone dei ceti più sfavoriti e i consumatori che cercano di smettere di fumare soprattutto per motivi economici. Dato che l'aumento dell'imposizione e dei prezzi rappresenta una delle misure più efficaci in materia di prevenzione, la limitazione degli sconti assume conseguentemente un effetto dissuasivo significativo.

Intesa come una misura di protezione della salute pubblica, il disegno di legge propone di vietare determinate forme di promozione delle vendite di prodotti del tabacco e di oggetti che costituiscono un'unità funzionale con un prodotto del tabacco (*cpv. 1*). Quindi, d'ora in poi la consegna gratuita di prodotti del tabacco (ad es.

⁹³ Chaloupka F.J., Yurekli A., Fong G.T. (2012), Tobacco Taxes as a Tobacco Control Strategy. Tobacco Control, 21, 172–180. Holly A. (1999), Relations entre la consommation tabagique et la taxation du tabac – Divers scénarios. IEMS, Università di Losanna, Svizzera.

⁹⁴ Federal Trade Commission (2013), Cigarette Report for 2011, Washington DC, USA.

due prodotti al prezzo di uno, sigarette al pezzo ecc.) oppure la consegna di regali (ad es. un accendino all'acquisto di un pacchetto di sigarette) o premi in denaro (ad es. un premio in occasione di un concorso) saranno vietate in quanto forme di promozione delle vendite dei prodotti del tabacco.

Lo stesso vale per gli sconti limitati nel tempo e nello spazio e rivolti a un determinato gruppo di persone (ad es. pubblico di una manifestazione che si svolge per un breve periodo di tempo e in un luogo determinato). Con ciò si mira alle promozioni delle vendite svolte in occasione di festival, concerti e altre manifestazioni. Non sarà più autorizzata la vendita di sigarette e di altri prodotti del tabacco a prezzi preferenziali da parte di hostess che si avvicinano direttamente ai partecipanti delle manifestazioni o li attirano negli stand collocati all'interno dell'area di un festival.

Ai sensi dell'articolo 118 capoverso 2 Cost., la Confederazione può emanare limitazioni alla promozione delle vendite dei prodotti del tabacco. Sono escluse solo le misure deroganti al principio della libertà economica che non sono previste dalla Costituzione federale o sono fondate su regalie cantonali (art. 94 cpv. 4 Cost.). Tuttavia, secondo l'articolo 36 Cost., la restrizione della libertà economica (art. 27 Cost.) derivante dal presente disciplinamento è ammissibile in quanto giustificata da un interesse pubblico (protezione della salute pubblica).

Con la prevista limitazione degli sconti, il principio di proporzionalità è rispettato sul piano dell'idoneità, della necessità e della proporzionalità in senso stretto. Non si tratta quindi di una misura generale, valida per tutte le situazioni, ma di una restrizione applicabile unicamente in determinate situazioni o per specifici gruppi di persone. In tal modo si mira a impedire l'incoraggiamento al consumo attraverso azioni aggressive di marketing.

Inoltre, l'industria del tabacco rimane libera di fissare i prezzi di tali prodotti. Il D-LPTab non prevede l'applicazione di un prezzo di vendita minimo e non intralcia quindi in alcun modo il meccanismo di formazione dei prezzi. Inoltre, lasciando fluttuare la domanda e l'offerta, il mercato non viene né ostacolato né sostituito e queste limitazioni non provocano un trasferimento della domanda verso altri prodotti.

Non viene invece limitata la promozione delle vendite destinata alle persone attive nel settore, come i gestori di tabaccherie (*cpv. 2*).

L'AFD, che conosce i prezzi di vendita ufficiali per l'imposizione ma non i prezzi correnti nei vari punti vendita, potrebbe mettere a disposizione dei Cantoni i propri dati ai fini dell'applicazione della legge.

Art. 16 Sponsorizzazione

La sponsorizzazione di manifestazioni da parte dei fabbricanti di tabacco è un'attività che consente di dare un'immagine positiva ai loro prodotti. La definizione del termine «sponsorizzazione» (*cpv. 1*) si ispira al diritto dell'UE e in particolare all'articolo 2 lettera c della direttiva 2003/33/CE sulla pubblicità e la sponsorizzazione. Per sponsorizzazione s'intende qualsiasi forma di contributo a un'attività o a un evento, nonché ogni tipo di sostegno offerto a persone singole, indipendentemente dal fatto che esso sia fornito in denaro o in natura (ad es. messa a disposizione di materiale) o altre agevolazioni (ad es. messa a disposizione di locali), allo scopo o con l'effetto diretto o indiretto di promuovere il consumo di prodotti del tabacco o di oggetti che costituiscono un'unità funzionale con un prodotto del tabacco.

I Cantoni di Soletta e del Vallese hanno già previsto limitazioni alla sponsorizzazione connessa ai prodotti del tabacco. Tale restrizione corrisponde agli standard internazionali (cfr. n. 1.6). Essa prevede quindi che la sponsorizzazione sia vietata per attività e manifestazioni che si svolgono in Svizzera e hanno carattere internazionale nonché per le persone che si esibiscono in occasione di tali eventi (*cpv. 2*).

Tali attività o manifestazioni sono in particolare quelle che si svolgono in parte all'estero (*lett. a n. 1*) o che hanno ulteriori effetti transfrontalieri (*lett. a n. 2*), segnatamente attraverso la ritrasmissione o la diffusione ufficiale in uno o più Paesi a mezzo televisione, radio o Internet, quando per tale manifestazione viene fatta pubblicità anche all'estero, o se un organizzatore estero distribuisce inviti ai suoi clienti o a terzi. Non rientrano nel campo d'applicazione di questa disposizione i filmati brevi o le fotografie diffuse su Internet da privati. Allo stato attuale delle conoscenze, solo il Montreux Jazz Festival (ritrasmissione televisiva di concerti in numerosi Paesi) e Art Basel (che ha luogo anche a Miami e a Hong Kong) dovrebbero rinunciare a una sponsorizzazione da parte di un marchio di tabacco.

Questo divieto concerne anche le persone che si esibiscono nell'ambito di manifestazioni o delle attività internazionali e che non possono essere sponsorizzate (*lett. b*), come gli sportivi, i musicisti e altri artisti. Il pubblico non rientra ovviamente in tale disposizione. La sponsorizzazione di trasmissioni radiotelevisive rimane vietata (art. 12 cpv. 4 LRTV) (*lett. c*).

Il *capoverso 3* chiarisce che il divieto riguarda anche la parte passiva di una sponsorizzazione. In tal modo non solo è vietato sponsorizzare un evento, un'attività o l'esibizione di una persona ai sensi del *capoverso 2*, ma anche il fatto di accettare i vantaggi che scaturiscono dalla sponsorizzazione.

Art. 17 Avvertenza in caso di pubblicità e sponsorizzazione

L'*articolo 17 D-LPTab* prevede che le pubblicità e i riferimenti a sponsorizzazioni connesse ai prodotti del tabacco e agli oggetti che costituiscono un'unità funzionale con un prodotto del tabacco devono recare un'avvertenza.

I maggiori fabbricanti di sigarette integrano già di loro spontanea volontà avvertenze nelle pubblicità per il tabacco. Pertanto, il fatto di sancire questa esigenza nella legge consacra la pratica corrente. Tutte le pubblicità autorizzate saranno pertanto interessate da questa disposizione.

Secondo il *capoverso 2* spetterà al Consiglio federale stabilire l'avvertenza obbligatoria e disciplinarne la collocazione, la grandezza e la lingua. Riguardo alla sponsorizzazione occorrerà ancora precisare le circostanze nelle quali sarà sensato apporre un'avvertenza e quelle in cui un simile provvedimento appare invece sproporzionato. Potrà così prevedere eccezioni per determinati riferimenti a sponsorizzazioni.

Art. 18 Ulteriori limitazioni cantonali

Analogamente a quanto previsto nella legge federale del 3 ottobre 2008⁹⁵ concernente la protezione contro il fumo passivo (cfr. art. 4), i Cantoni hanno la competenza di emanare ulteriori misure rispetto a quelle federali. Il D-LPTab fissa una soglia di protezione minima in materia di pubblicità, promozione delle vendite e sponsorizza-

zione connesse ai prodotti del tabacco. Sono quindi prese in considerazione le varie normative cantonali più severe emanate negli ultimi anni, alcune delle quali sono state accolte in votazione popolare. La presente disposizione garantisce inoltre la certezza del diritto.

In tema di sponsorizzazione, due Cantoni (VS e SO) hanno già introdotto delle regole che vanno al di là di quanto previsto dal presente disegno. In virtù dell'articolo 18 D-LPTab, queste regolamentazioni cantonali non dovranno essere modificate e conserveranno la loro validità.

Capitolo 4: Consegna a minorenni e test d'acquisto

Art. 19 Consegna a minorenni

Grazie a questa nuova disposizione, la consegna di prodotti del tabacco ai minorenni viene disciplinata e vietata in maniera uniforme in tutta la Svizzera (*cpv. 1*). Il diritto federale sostituisce in tal modo la linea scelta dai 22 Cantoni che hanno già stabilito un limite d'età (cfr. n. 1.3.7). Il termine «consegna» a minorenni è stato ripreso dal disegno di legge federale sul commercio di bevande alcoliche (LCAlc), nel quale con questo concetto non si intende soltanto la vendita ma anche la consegna a titolo gratuito.

È altresì vietato cedere a terzi prodotti del tabacco con l'intento di aggirare le restrizioni previste dal limite d'età. Le persone maggiorenni non sono quindi autorizzate ad acquistare sigarette per consegnarle a un minore (*cpv. 2*). Non rientra peraltro nel campo di questo capoverso la consegna di sigarette in ambito familiare, ad esempio la consegna di sigarette da parte dei genitori ai figli minorenni o tra amici minorenni.

Al fine di ribadire chiaramente la normativa sia ai minorenni sia ai venditori, il divieto di consegna ai minorenni deve essere esposto in maniera visibile e leggibile in ogni punto vendita (*cpv. 3*) come avviene per le bevande alcoliche.

In linea di principio, i prodotti del tabacco possono essere venduti in distributori automatici. I gestori di tali distributori che mettono a disposizione questi prodotti sono tuttavia tenuti a fare in modo che i minorenni non vi abbiano accesso. Qualsiasi sia il mezzo tecnico utilizzato (ad es. sistema funzionante con carta d'identità), essi devono essere in grado di impedire ai minorenni di utilizzare i distributori automatici per aggirare il divieto di vendita (*cpv. 4*).

Art. 20 Test d'acquisto

Il presente disegno introduce la possibilità per le autorità cantonali di esecuzione di effettuare test d'acquisto (*cpv. 1*) e consente l'utilizzo dei relativi risultati nell'ambito di procedimenti penali e amministrativi solo se sono soddisfatte determinate condizioni (*cpv. 3*). Parallelamente al divieto di consegna ai minorenni sancito all'articolo 19 D-LPTab, questa misura permette di controllare il suo rispetto presso i commerci al dettaglio e, se necessario, d'intervenire. Questa disposizione è ripresa dal disegno di LCAlc, al momento all'esame del Parlamento.

Un «test d'acquisto» è un acquisto o un tentativo d'acquisto effettuato su mandato da parte di un minorenne al fine di testare il rispetto del divieto di vendita (*cpv. 2*).

Tale definizione si discosta da quella contenuta nel D-LCAIc. Essa include anche il tentativo d'acquisto.

Si tratta in sostanza di incaricare minorenni, che non hanno ancora raggiunto il limite d'età richiesto per l'acquisto di prodotti del tabacco, di provare ad acquistare questi articoli in diversi punti vendita. Sia le autorità sia le organizzazioni specializzate riconosciute hanno il diritto di effettuare test d'acquisto, a determinate condizioni. Le infrazioni riscontrate possono essere denunciate, pertanto non è necessario creare una base legale specifica a tal scopo. Tuttavia risulta problematico stabilire se le autorità hanno il diritto di rivolgersi a giovani o privati per realizzare test d'acquisto. Dato che di fatto le autorità non hanno la possibilità di effettuare per proprio conto test d'acquisto, esse non hanno altra scelta che affidare tale compito a dei giovani.

I risultati dei test d'acquisto possono essere utilizzati a condizione che il loro svolgimento – sia che venga condotto da parte di autorità ufficiali o da privati – corrisponda a requisiti minimi precisi, stabiliti nell'interesse di tutte le persone coinvolte (*cpv. 3*). La disposizione proposta nel D-LPTab deve quindi poter garantire la protezione dei giovani coinvolti e i diritti del venditore. In caso d'infrazione, può essere perseguita soltanto l'azienda e non il venditore stesso (cfr. art. 40 *cpv. 4* D-LPTab). Spetta all'azienda farsi carico della responsabilità in caso d'infrazioni e formare il proprio personale al fine di evitarle.

Stabiliremo per via d'ordinanza le disposizioni necessarie all'attuazione dei test d'acquisto (*cpv. 4*). Allo scopo di proteggere i minorenni coinvolti nello svolgimento dei test d'acquisto, determineremo segnatamente quali criteri attitudinali devono soddisfare i minorenni e in che misura devono essere informati in anticipo sulle possibili conseguenze della loro partecipazione, e fissiamo le condizioni che consentono di garantire l'anonimato dei partecipanti al test. Trattandosi della protezione delle persone sottoposte a test, stabiliremo in particolare come i giovani dovranno essere istruiti dalle organizzazioni specializzate o dalle autorità prima di svolgere questa attività. Inoltre stabiliremo quando e in che misura è necessario comunicare ai punti vendita coinvolti i risultati dei test.

Capitolo 5: Obblighi di notifica

Art. 21 Notifica della composizione dei prodotti

Questa disposizione impone a chi mette a disposizione sul mercato i prodotti del tabacco secondo l'articolo 3 capoverso 1 D-LPTab di comunicarne la composizione (*cpv. 1*). Quest'obbligo, introdotto nel 2005 con la nuova OTab, informa l'UFSP sulle sostanze utilizzate nei prodotti del tabacco. L'Ufficio valuta gli eventuali rischi e informa i consumatori. Il Consiglio federale definisce concretamente il volume dei dati da notificare come pure le modalità per la presentazione (*cpv. 2*). Come finora è previsto che la notifica avvenga per via telematica e che sia consentito l'uso del formato comune nell'UE. La notifica deve inoltre essere effettuata in modo da tutelare i segreti di fabbricazione, per esempio evitando di rivelare il profilo aromatico. L'UFSP pubblicherà su Internet le informazioni ricevute (*cpv. 3*). Nel 2014 l'UE ha introdotto, nell'ambito della direttiva 2014/40/UE sui prodotti del tabacco, un sistema di segnalazione elettronico per semplificare i processi di acquisizione di queste informazioni. La Commissione europea ha il mandato di definire le modalità

di notifica e pubblicazione. Una volta definite le nuove regole di notifica nell'UE, la Svizzera potrà trarne spunto, se lo ritiene opportuno.

Art. 22 Notifica delle spese sostenute per la pubblicità, la promozione delle vendite e la sponsorizzazione

I fabbricanti e gli importatori di prodotti del tabacco devono notificare annualmente l'ammontare delle spese sostenute per il marketing dei prodotti del tabacco all'UFSP (*cpv. 1*). Questa misura deve permettere di migliorare la trasparenza allo scopo di conoscere meglio l'ampiezza della pubblicità per il tabacco. Essa consente inoltre di verificare che la pubblicità, la promozione delle vendite e la sponsorizzazione non sconfinino in ambiti non autorizzati. Corrisponde ai requisiti della FCTC e fa parte dei requisiti minimi che devono essere sanciti nella legislazione. La FCTC prevede chiaramente, a titolo di misura minima, che ogni parte che non ha imposto un divieto totale chieda all'industria del tabacco di far conoscere alle autorità governative competenti le spese che destina alla pubblicità, alla promozione delle vendite e alla sponsorizzazione non ancora vietate. Queste autorità possono decidere se rendere tali cifre accessibili al pubblico alle condizioni stabilite dalla legislazione nazionale.

Secondo il *capoverso 2* il Consiglio federale specificherà nelle disposizioni esecutive i dati da inoltrare (ad es. dati sui contenuti pubblicitari, sui tipi di media e il loro collocamento nonché l'identità delle aziende coinvolte). L'UFSP pubblicherà su Internet i dati in forma anonima (nessuna designazione della ditta o marchio) al fine di tutelare i segreti aziendali (*cpv. 3*). La pubblicazione abbraccia l'intero mercato svizzero e raggruppa i dati secondo i metodi di marketing consentiti. La statistica dovrebbe comprendere, ad esempio, le spese complessive in franchi svizzeri sostenute durante un determinato anno per le attività di pubblicità (segnatamente nel punto di vendita), promozione delle vendite (in particolare, tra persone attive nel settore del tabacco) e sponsorizzazione (di eventi nazionali).

Capitolo 6: Esecuzione

Sezione 1: Confederazione

Art. 23 Compiti esecutivi

Alla Confederazione spetta il controllo dei prodotti del tabacco lungo i confini nazionali al momento dell'importazione (*cpv. 1 lett. a*). Questo compito è svolto dall'Amministrazione federale delle dogane (AFD). Si rinuncia ad autorizzare espressamente il Consiglio federale a trasferire compiti esecutivi all'AFD in quanto si tratta di un'ovvietà: l'articolo 8 della legge del 31 marzo 1997⁹⁶ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA) conferisce al Consiglio federale un'ampia autonomia nell'organizzare l'Amministrazione in maniera razionale.

La Confederazione è inoltre competente per i compiti attribuitigli per legge, come l'acquisizione delle informazioni notificate secondo gli articoli 21 e 22 (*cpv. 1 lett. b*). Questo compito viene assunto dall'UFSP.

In casi particolari la Confederazione può delegare le analisi di laboratorio ai Cantoni, ovvero ai laboratori cantonali (*cpv. 2*). Ciò può verificarsi quando il personale

doganale competente non riesce a stabilire in loco la conformità legale di un prodotto e quando i valori massimi di nocività del catrame devono essere verificati mediante analisi di laboratorio. In casi simili, l'autorità di esecuzione cantonale che riceve il campione del prodotto da analizzare è anche autorizzata a decidere le misure da adottare. Tale decisione rimane formalmente di competenza cantonale, anche se presa su un prodotto importato. Contro di essa è possibile fare ricorso secondo il diritto cantonale. In caso di eventuali infrazioni alla LPTab, i Cantoni avviano un procedimento penale (art. 43 D-LPTab).

Art. 24 Sorveglianza e coordinamento

Come accaduto finora, la Confederazione, concretamente l'UFSP, è tenuta a vigilare sorvegliare l'esecuzione delle disposizioni di legge da parte dei Cantoni (*cpv. 1*). I Cantoni devono anche coordinare tra loro le proprie attività. Ma all'occorrenza, anche la Confederazione esercita una funzione di coordinamento: ad es. quando rileva che l'esecuzione in un Cantone è diversa da quella di un altro ed è necessario intervenire. In particolare, può richiedere ai Cantoni misure volte a unificare l'esecuzione e obbligarli a informarla sulle rispettive misure esecutive adottate (*cpv. 2 lett. a e b*). La garanzia di uniformità di esecuzione è ad esempio auspicabile nel caso in cui i Cantoni valutino in modo diverso la liceità di un prodotto o della relativa pubblicità e, pertanto, si verificasse una disparità di trattamento.

Nell'attuazione dei compiti esecutivi deve comunque essere garantita ai Cantoni, nei limiti del possibile, un'ampia libertà di azione. Occorre tenere debitamente conto dell'autonomia organizzativa dei Cantoni.

Art. 25 Basi scientifiche

Per acquisire conoscenze sulle condizioni di mercato l'UFSP può condurre indagini per proprio conto. Attualmente ciò si verifica in particolare nell'ambito della ricerca dell'Amministrazione federale sulle sostanze combinate. Ne è un esempio il cosiddetto Monitoraggio svizzero delle dipendenze⁹⁷, un'indagine telefonica condotta annualmente per raccogliere dati sul consumo di alcol, tabacco e droghe. I dati più recenti sul consumo di tabacco dimostrano ad esempio che nel 2014 la percentuale dei fumatori sull'intera popolazione di età superiore ai 15 anni è leggermente aumentata rispetto al 2011 (+0,4 %)⁹⁸.

Art. 26 Disposizioni d'esecuzione del Consiglio federale

Il *capoverso 1* prevede che il Consiglio federale emani le disposizioni d'esecuzione tenendo conto delle direttive, delle raccomandazioni e delle norme riconosciute a livello internazionale e lasciando comunque ai Cantoni un sufficiente margine di manovra. In caso di questioni tecniche o amministrative, può autorizzare l'UFSP a emanare le corrispondenti disposizioni d'esecuzione (*cpv. 2*). Ciò corrisponde ampiamente all'articolo 44 nLDerr. Due esempi dal diritto vigente sono l'aggiorna-

⁹⁷ www.suchtmonitoring.ch

⁹⁸ www.bag.admin.ch > Temi > Alcol, tabacco, droghe, Strategia nazionale Dipendenze > Monitoraggio svizzero delle dipendenze > Monitoraggio svizzero delle dipendenze: Tabacco

mento delle norme tecniche allegate all'OTab e la fissazione di regole grafiche nelle avvertenze illustrate.

Art. 27 Cooperazione internazionale

Secondo il *capoverso 1* le autorità federali competenti collaborano con le autorità e le istituzioni estere nonché con le organizzazioni internazionali. Questo capoverso viene in parte ripreso dall'articolo 45 capoverso 1 nLDerr. Le autorità estere sono espressamente menzionate poiché la collaborazione nell'ambito dei prodotti del tabacco si svolge principalmente con esse. Inoltre, il termine «organizzazioni internazionali» – preferito a «organi internazionali ed esteri» – corrisponde meglio al concetto di collaborazione internazionale menzionata nella disposizione (ad es. con l'OMS, l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura, l'OMC e l'UE).

Possono verificarsi casi di collaborazione internazionale quando ad esempio un prodotto immesso sui mercati svizzero ed estero da un'azienda con sede nella Confederazione è oggetto di un richiamo o di un ritiro dal mercato svizzero per proteggere i consumatori oppure, in senso opposto, quando le autorità svizzere vengono informate dalle autorità estere su rischi riguardanti un prodotto importato in Svizzera. La Confederazione partecipa anche ad alcune reti dell'UE (GoToLab⁹⁹) o a livello internazionale (TobLabNet¹⁰⁰) che trattano in particolare l'analisi di prodotti e lo sviluppo comune dei metodi di controllo. Inoltre, in virtù di un contratto concluso tra la Commissione europea e l'UFSP, la Svizzera è autorizzata a utilizzare la base dati della Commissione contenente immagini destinate alle avvertenze pittografiche sui pacchetti di sigarette.

L'assistenza amministrativa internazionale è disciplinata dall'articolo 22 LOTC. L'articolo 18 LOTC prevede la possibilità di effettuare esami e valutazioni di conformità anche all'estero; in tal caso i rapporti d'esame e i certificati di conformità sono riconosciuti in Svizzera se vengono adempiute determinate condizioni.

Il *capoverso 2* conferisce al Consiglio federale la facoltà di concludere autonomamente, senza cioè sottoporli al Parlamento, accordi internazionali in materia di cooperazione tecnica nei settori dello scambio d'informazioni con organizzazioni internazionali o autorità estere, della partecipazione a sistemi internazionali d'informazione dei consumatori o delle autorità (*lett. a*) e della partecipazione di esperti svizzeri a reti internazionali impegnate nella prevenzione del tabagismo (*lett. b*). Inoltre, ai sensi dell'articolo 14 LOTC è possibile concludere altri accordi internazionali, in particolare sull'adozione o la modifica di norme tecniche.

⁹⁹ Homepage European Network of Government Laboratories for Tobacco and Tobacco Products (GoToLab): <http://web.jrc.ec.europa.eu/project/gotolab/index.html>

¹⁰⁰ Homepage WHO Tobacco Laboratory Network (TobLabNet): [www.who.int > Programmes > Tobacco Free Initiative \(TFI\) > Global network > WHO Tobacco Laboratory Network \(TobLabNet\)](http://www.who.int/Programmes/Tobacco/FreeInitiative(TFI)/Globalnetwork/WHO_Tobacco_Laboratory_Network(TobLabNet))

Sezione 2: Cantoni

Art. 28 Cantoni

L'attuale ripartizione delle competenze fra Confederazione e Cantoni non viene modificata. I Cantoni eseguono le prescrizioni della presente legge fintanto che l'esecuzione non venga espressamente trasferita alla Confederazione (*cpv. 1*). Sono tipicamente contemplate la sorveglianza del mercato mediante ispezione, prelievo di campioni e analisi, nonché la verifica del divieto di consegna a minorenni e delle norme pubblicitarie. Come finora, i Cantoni effettuano anche le analisi delegate dalla Confederazione ai sensi dell'articolo 23 capoverso 2 D-LPTab e prendono la relativa decisione definitiva (*cpv. 2*). Anche questo compito fa quindi chiaramente parte dell'elenco dei compiti dei Cantoni. I Cantoni disciplinano i compiti e l'organizzazione dei loro organi d'esecuzione (*cpv. 3*) e ne informano le autorità federali (*cpv. 4*). Per garantire un'esecuzione unificata in tutta la Svizzera, i Cantoni coordinano le loro attività (*cpv. 5*). Questa norma s'ispira agli articoli 47 e 50 nLDerr.

I costi sostenuti dai Cantoni per questo progetto legislativo, in base all'articolo 46 capoverso 1 Cost. concernente l'esecuzione del diritto federale, in base alla prassi corrente nell'ambito del diritto della polizia sanitaria non vengono risarciti dalla Confederazione. L'articolo 38 D-LPTab autorizza tuttavia i Cantoni a coprire buona parte dei costi derivanti dai compiti esecutivi mediante la riscossione di emolumenti.

Sezione 3: Informazione del pubblico

Art. 29

Secondo il *capoverso 1* le autorità competenti della Confederazione e dei Cantoni informano il pubblico sui rischi per la salute, noti o sospetti, dei prodotti del tabacco. Quest'obbligo esiste già nel diritto vigente e costituisce tra l'altro la base legale per la realizzazione di campagne di prevenzione¹⁰¹.

Nel *capoverso 2* sono definiti i casi in cui l'autorità competente informa attivamente il pubblico. Si tratta nella fattispecie di un obbligo d'informazione. L'informazione relativa all'attività di controllo di cui alla *lettera a* può essere fornita sotto forma di rapporti annuali o in altra maniera adeguata. L'obbligo di informare sull'efficacia di queste attività è una novità ed è ripreso dall'articolo 24 nLDerr. Qualora sia rilevata la presenza di ingredienti nocivi per la salute in un prodotto del tabacco messo a disposizione sul mercato, le autorità di esecuzione sono obbligate a informarne il pubblico e in particolare sul comportamento consigliato da tenere rispetto al prodotto in questione (*lett. b*). Il compito di ritirare o richiamare tale prodotto spetta prima di tutto ai responsabili all'interno dell'azienda che ha messo a disposizione sul mercato il prodotto contestato. Tuttavia, le autorità competenti sono chiamate ad adottare misure appropriate e salvaguardare il principio di proporzionalità. In particolare esse devono soppesare le conseguenze della minaccia che incombe sulla salute pubblica e le implicazioni di una denuncia pubblica per l'azienda interessata. Se sussiste un grave rischio di minaccia per la salute dei consumatori o di terzi, il

¹⁰¹ Campagna dell'UFSP: www.smokefree.ch attualmente in corso

pubblico deve esserne informato. Nei casi di minore importanza sono ipotizzabili misure meno incisive, che non prevedono la pubblicazione del nominativo dell'azienda responsabile.

Il *capoverso 3* corrisponde alla possibilità per la Confederazione d'informare il pubblico sulle conoscenze scientifiche d'interesse generale prevista attualmente all'articolo 12 capoverso 1 LDerr (parimenti ripresa nell'art. 24 cpv. 2 nLDerr). Il contenuto resta invariato, ma questa possibilità è esplicitamente estesa alle autorità cantonali.

Sezione 4: Controlli ufficiali e misure

Art. 30 Controlli ufficiali

La competenza di garantire il rispetto delle disposizioni della presente legge è demandata alle autorità di esecuzione, le quali hanno anche il compito di sorvegliare il mercato e di controllare la pubblicità, la promozione delle vendite e la sponsorizzazione connesse ai prodotti del tabacco (*cpv. 1*). Ai posti di frontiera, la presente legge verrà eseguita dall'AFD. Ai Cantoni ne spetta l'esecuzione all'interno del Paese.

Ciò è possibile unicamente attraverso la collaborazione delle persone coinvolte nei controlli. Gli organi di esecuzione possono pertanto chiedere loro di esibire i documenti aziendali e, ove necessario, di fornire informazioni per accertare che i prodotti siano conformi alle normative di legge (*cpv. 2*). Per garantire e verificare il rispetto del diritto sul tabacco, le autorità di esecuzione possono esigere informazioni (*lett. a*) e tutti i documenti ritenuti importanti, quali ricette e bollettini di consegna, che possono visionare e copiare (*lett. b*). Le copie servono a documentare i controlli e consentono ai funzionari amministrativi di sottoporre i documenti a esami e verifiche approfondite dopo l'ispezione. Le copie permettono anche di documentare le prove. Se necessario, le informazioni possono essere richieste anche a terzi, i quali sono tenuti altresì a prestarsi a un confronto dei documenti. La persona sottoposta a un controllo deve partecipare e permettere le ispezioni (*cpv. c*). Su richiesta delle autorità di esecuzione deve inoltre garantire l'accesso a tutti i luoghi ritenuti importanti per verificare il rispetto dei requisiti legali inerenti ai prodotti del tabacco (*lett. d*). Deve anche consentire il prelievo di campioni e su richiesta è tenuta a mettere a disposizione campioni (*lett. e*).

La norma di delega di cui al *capoverso 3* riprende in parte l'articolo 25 nLDerr. Consente al Consiglio federale di dichiarare vincolanti determinate procedure riconosciute di prelievo di campioni o di analisi, segnatamente norme tecniche definite a livello internazionale. Ciò serve a garantire una determinata uniformità alle procedure di esecuzione senza limitare inutilmente il margine di azione dei Cantoni. Si rinuncia invece a fissare una frequenza di controllo, come è invece usuale nel settore delle derrate alimentari.

Art. 31 Misure

Questa disposizione disciplina le misure che possono essere prese qualora si verifichi una contestazione di prodotti. Obiettivo di ogni misura, secondo il *capoverso 1*, è il ripristino della situazione legale con addebito delle spese all'impresa sottoposta a

controllo. La Costituzione federale esige a questo riguardo che l'attività dello Stato risponda al pubblico interesse e sia proporzionata allo scopo (cfr. art. 5 cpv. 2 Cost.). Nel rispetto di questi principi, il disciplinamento di cui al *capoverso 2* autorizza le autorità di esecuzione a vietare la messa a disposizione sul mercato di prodotti non conformi (*lett. a*), a disporne il richiamo, il ritiro o la distruzione da parte dei responsabili (*lett. b*), oppure a conservarli d'ufficio e distruggerli (*lett. c*). Può inoltre pretendere di respingerli alla frontiera (*lett. d*). In caso di tipologie non conformi di pubblicità, promozione delle vendite e sponsorizzazione, può essere previsto il divieto di utilizzo delle misure pubblicitarie, il blocco della promozione alle vendite e il divieto di menzione del nome di uno sponsor (*lett. e-g*).

Secondo il *capoverso 3*, le imprese sottoposte a controllo sono tenute a garantire la conformità dei prodotti. Possono quindi venire obbligate ad accertare le cause delle inosservanze (*lett. a*), a prendere misure adeguate per porvi rimedio (*lett. b*) e a informare le autorità di esecuzione sulle misure prese (*lett. c*).

Art. 32 Misure cautelari

Questo articolo riprende in larga parte l'articolo 36 nLDerr. Le misure cautelari introdotte consentono la messa in sicurezza dei prodotti contestati qualora lo esiga la protezione dei consumatori o di terzi (*cpv. 1*) oppure in caso di sospetto motivato (*cpv. 2*). Il *capoverso 3* prevede che questi prodotti, messi in sicurezza, possano anche essere conservati d'ufficio. Questi prodotti vengono rimessi a disposizione solo quando gli accertamenti ne dimostrano la conformità legale. È possibile adottare queste misure cautelari nell'ambito di tutti i settori dell'esecuzione. In questo modo è possibile ad esempio mettere in sicurezza una partita di liquidi impuri contenenti nicotina destinati alle sigarette elettroniche. I costi di tali misure cautelari sono a carico dell'impresa sottoposta a controllo che li ha causati (secondo il cosiddetto principio di causalità).

Art. 33 Denuncia penale

Il *capoverso 1* riprende l'articolo 37 nLDerr e prevede la denuncia penale in caso di infrazione alle prescrizioni della LPTab. Nella prassi, dai controlli nel settore delle derrate alimentari è emerso che spesso gli obiettivi perseguiti con la presente legge possono essere meglio centrati non tanto con misure repressive, ma piuttosto con colloqui chiarificatori tra le autorità di esecuzione e le imprese sottoposte a controllo. Ecco perché nei casi meno gravi è prevista la rinuncia alla denuncia penale (*cpv. 2*). Pertanto, nei casi di denuncia le autorità di esecuzione devono poter disporre di un ampio potere discrezionale, che dovranno tuttavia esercitare in osservanza dei principi dell'uguaglianza giuridica e della protezione dall'arbitrio nonché degli altri principi costituzionali.

Sezione 5: Trattamento dei dati

Art. 34 Trattamento dei dati personali

L'*articolo 34* D-LPTab è ripreso integralmente dall'articolo 59 nLDerr. La legge federale del 19 giugno 1992¹⁰² sulla protezione dei dati (LPD) dispone, all'articolo 17, che gli organi federali hanno il diritto di trattare dati personali solo se esiste una base legale corrispondente. Il *capoverso 1* fornisce questa base legale per qualsiasi trattamento dei dati connesso all'esecuzione della legislazione sui prodotti del tabacco. Il trattamento verterà su dati personali (cfr. la definizione di questo termine all'art. 3 lett. a LPD) e in particolare su dati personali degni di particolare protezione (cfr. art. 3 lett. c LPD), segnatamente quelli che riguardano i procedimenti e le sanzioni amministrativi. Per contro, lo scambio di dati è specificamente disciplinato agli articoli 35 e 36 D-LPTab.

Il trattamento dei dati deve obbedire ai principi generali della legislazione sulla protezione dei dati, tra cui il diritto di ogni persona di consultare tutti i dati registrati che la concernono (art. 8 LPD) e, se del caso, di richiederne la rettifica (art. 5 LPD).

Tuttavia, la LPD non è sempre applicabile. Si è rinunciato a dichiararla applicabile ai Cantoni, tant'è che oggi ognuno di essi possiede la sua legge in materia che protegge sufficientemente gli interessati. Qualora un Cantone derogasse in un caso isolato alla norma standard, rimarrebbe applicabile l'articolo 37 LPD che dichiara obbligatorie le disposizioni summenzionate in esecuzione del diritto federale.

Il *capoverso 2* abilita il Consiglio federale a disciplinare la forma e il contenuto del trattamento e dello scambio di dati. Un punto importante riguarda i termini per la conservazione e la distruzione dei dati, che il Collegio governativo fisserà a titolo obbligatorio, inclusi i dati cantonali relativi all'esecuzione della legislazione federale sui prodotti del tabacco.

Art. 35 Scambio di dati tra autorità svizzere

L'*articolo 35* D-LPTab si basa sull'articolo 60 nLDerr. Soltanto lo scambio di dati al fine di ottemperare all'obbligo di presentare rapporti statuiti da trattati internazionali non viene ripreso, dato che nel settore del tabacco non esiste alcun trattato che imponga un obbligo di questo tipo. Per assicurare l'esecuzione del D-LPTab, gli organi competenti della Confederazione e dei Cantoni devono poter condividere le proprie informazioni. Qualora sorgessero problemi riguardo a un prodotto del tabacco messo a disposizione sul mercato, un organo di esecuzione cantonale deve poterne informare l'organo di esecuzione competente di un altro Cantone o le autorità federali. Per verificare che tutte le aziende attive nell'importazione di prodotti del tabacco abbiano dato seguito all'obbligo di notifica di cui all'articolo 21 D-LPTab, l'UFSP deve parimenti poter ottenere dall'AFD l'elenco delle imprese che importano prodotti del tabacco.

Il *capoverso 1* obbliga gli organi summenzionati a scambiarsi i dati necessari per svolgere i compiti esecutivi loro assegnati dalla legislazione sui prodotti del tabacco. L'espressione «dati di esecuzione necessari» riguarda sia i dati personali sia altre informazioni relative all'applicazione della legislazione concernente i prodotti del tabacco, come le statistiche delle contestazioni o i risultati di ispezioni.

¹⁰² RS 235.1

L'obbligo di fornire dati si applica solo se le informazioni richieste sono effettivamente necessarie per svolgere un compito esecutivo e se l'organismo che ne fa richiesta è stato effettivamente investito di tale compito. In caso contrario non è possibile alcuno scambio di dati.

Il *capoverso 2* incarica il Consiglio federale di disciplinare i dettagli dello scambio di dati, ossia le modalità dello scambio e la forma nella quale devono essere messi a disposizione. Quest'ultimo elemento è importante ai fini di un utilizzo efficace dei dati, nel rispetto dei requisiti in materia di protezione dei dati.

Art. 36 Scambio di dati con l'estero e con organizzazioni internazionali

L'*articolo 36 D-LPTab* è quasi integralmente ripreso dall'articolo 61 nLDerr. Nel quadro della cooperazione internazionale di cui all'articolo 27 D-LPTab, la Svizzera è chiamata a scambiare informazioni con autorità o istituzioni estere e con organizzazioni internazionali. Spetta al Consiglio federale disciplinare le competenze e le procedure applicabili a questi scambi di dati al fine di assicurare un utilizzo efficace dei dati necessari, garantendo al contempo il rispetto delle esigenze in materia di protezione dei dati (*cpv. 1*).

Per principio, nessun dato sulle sanzioni amministrative o penali inflitte a un'impresa può essere trasmesso all'estero. Tuttavia, se una trasmissione di dati si rivela assolutamente indispensabile per scongiurare un pericolo immediato per la salute oppure se la Svizzera si è impegnata a fornire questi dati in virtù di un trattato internazionale o della decisione di un'organizzazione internazionale, il presente disegno di legge consente la comunicazione di questi dati degni di particolare attenzione (*cpv. 2*). Il primo caso corrisponde in realtà alla clausola generale di polizia applicabile all'intero diritto svizzero. Nei casi gravi rimane inoltre aperta la possibilità di ricorrere ai consueti strumenti d'assistenza giudiziaria.

Lo scambio di dati con autorità o istituzioni estere e con organizzazioni internazionali nell'ambito dell'esecuzione delle disposizioni tecniche è disciplinato dall'articolo 22 LOTC.

Sezione 6: Finanziamento

Art. 37 Ripartizione dei costi

L'*articolo 37 D-LPTab* riprende il disciplinamento della ripartizione dei costi previsto all'articolo 44 LDerr e all'articolo 57 capoverso 1 nLDerr. Secondo questo articolo, la Confederazione e i Cantoni assumono le spese di esecuzione nel loro rispettivo ambito di competenza, a condizione che i compiti loro affidati non possano essere coperti con retribuzioni (cfr. art. 38 D-LPTab). Non avendo alcuna valenza giuridica, il capoverso 2 dell'articolo 57 nLDerr non è stato ripreso.

Art. 38 Emolumenti

Il *capoverso 1* dispone che le autorità federali competenti possano riscuotere emolumenti per i controlli effettuati e le misure prese di cui agli articoli 30–32 D-LPTab. Questa disposizione è necessaria, perché l'articolo 46a LOGA è applicabile unicamente in caso di emolumenti per decisioni e prestazioni, ma non in relazione ad altre

mansioni ufficiali, per esempio controlli. In tal modo la Confederazione garantisce i presupposti giuridici necessari affinché gli uffici di esecuzione federali possano finanziare almeno in parte le spese sostenute per l'esecuzione del diritto federale attraverso emolumenti propri.

Il capoverso conferisce inoltre al Consiglio federale la competenza di disciplinare i dettagli concernenti la riscossione degli emolumenti, in particolare l'ammontare degli emolumenti e le modalità di riscossione. In quest'ultimo caso si tratta in particolare di precisare le persone tenute a pagarli e gli eventuali tipi di emolumenti. In questo ambito è necessario rispettare due importanti principi fondamentali: il principio di equivalenza e il principio di copertura dei costi secondo l'articolo 46a capoverso 3 LOGA. In base al principio di equivalenza, la riscossione degli emolumenti per finanziare i costi amministrativi legati alle attività di controllo è ritenuta legittima qualora anche gli ambiti coinvolti traggano un vantaggio dall'attività di controllo, ad esempio una maggiore fiducia dei consumatori nei confronti dei prodotti sottoposti a controllo. Il principio di copertura dei costi prevede che gli emolumenti debbano coprire fondamentalmente tutti i costi derivanti dall'espletamento dei compiti.

Il *capoverso 2* stabilisce che possono essere riscossi emolumenti unicamente se dai controlli emergono contestazioni. Si pensi in prima linea al principio, comunemente accettato nel diritto in materia di prodotti, in base al quale nell'ambito dei controlli effettuati a campione sul mercato gli emolumenti vengono riscossi soltanto nel caso in cui i controlli rivelano infrazioni che fanno scattare misure.

Capitolo 7: Disposizioni penali

Visto l'articolo 2 della legge federale del 22 marzo 1974¹⁰³ sul diritto penale e amministrativo (DPA), per le infrazioni che nelle leggi amministrative federali sono punibili con una pena valgono le disposizioni generali del Codice penale (CP), salvo che tali leggi non dispongano altrimenti.

Art. 39 Delitti

In materia di disposizioni penali la legge distingue, a seconda della gravità dell'infrazione, tra delitti (art. 39 D-LPTab) e contravvenzioni (art. 40 D-LPTab). Gravi lesioni di beni giuridici superiori vengono identificate come delitti, mentre lesioni più lievi vengono sanzionate come contravvenzioni. Nei delitti rientrano le infrazioni che mettono in pericolo la salute delle persone. Contrariamente al reato di danno, che presuppone la lesione di un bene giuridico, nel reato di pericolo astratto è sufficiente che il bene giuridico protetto sia esposto a pericolo (e cioè che siano creati i presupposti di un delitto o aumentata la probabilità di una lesione).

L'*articolo 39 D-LPTab* punisce chi, intenzionalmente o per negligenza, mette a disposizione sul mercato prodotti del tabacco contenenti ingredienti che, nell'impiego usuale, mettono direttamente o inaspettatamente in pericolo la salute. Il *capoverso 1* prevede una pena detentiva fino a tre anni o una pena pecuniaria per l'intenzionalità del delitto.

Il *capoverso 2* precisa che chi agisce per negligenza è punito, per i delitti di cui al *capoverso 1*, con una pena pecuniaria fino a 180 aliquote giornaliere.

Il *capoverso 3* garantisce la possibilità di considerare circostanza attenuante il rispetto della notifica alle autorità ai sensi dell'articolo 13 *capoverso 2 D-LPTab*.

Art. 40 Contravvenzioni

Al *capoverso 1 lettere a–e* sono formulate le fattispecie classificate come contravvenzioni. L'intenzionalità di queste fattispecie è punita con una multa fino a 40 000 franchi. Come nell'ambito dei delitti, anche in questo caso le fattispecie sono elencate in modo esaustivo.

Secondo il *capoverso 2*, chi agisce per negligenza è punito con una multa fino a 20 000 franchi per le contravvenzioni di cui al *capoverso 1*.

Secondo il *capoverso 3*, il tentativo e la complicità sono punibili.

Secondo il *capoverso 4*, se i dipendenti di un'impresa violano le disposizioni sulla consegna di prodotti del tabacco ai minorenni di cui all'articolo 19 *capoverso 1*, l'impresa è punita con una multa fino a 40 000 franchi. La nozione di impresa ai sensi della legge è definita al *capoverso 5*.

La comminazione delle pene s'ispira a quella della nLDerr.

Art. 41 Utilizzabilità delle informazioni in un procedimento penale

Il fatto che nessuno possa essere obbligato a contribuire alla propria incriminazione impedisce che l'imputato venga minacciato di coercizione fisica o subisca tale coercizione o, ancora, subisca la minaccia di una condanna o sia condannato a una pena qualora si rifiutasse di rispondere o di collaborare. Le informazioni raccolte infrangendo questo divieto non sono dunque utilizzabili in un procedimento penale. Se per l'esecuzione della presente legge le autorità preposte hanno ottenuto informazioni in virtù dell'obbligo di collaborazione di cui all'articolo 30 *capoverso 2 D-LPTab*, tali informazioni possono essere usate in un procedimento penale contro la persona interessata soltanto se questa dà il suo consenso o se sarebbe stato possibile ottenere tali informazioni anche senza la sua collaborazione.

Art. 42 Infrazioni commesse nell'azienda, falsità in documenti

La DPA si applica direttamente solo nei casi in cui il procedimento e il giudizio per un'infrazione sono demandati a un'autorità amministrativa federale (cfr. art. 1 DPA). In virtù dell'articolo 42 D-LPTab, le disposizioni penali sulle infrazioni commesse nell'azienda e sulla falsità in documenti di cui agli articoli 6, 7 e 15 DPA vengono dichiarate applicabili anche al perseguimento penale da parte delle autorità cantonali. In deroga alla parte generale altrimenti applicabile del CP, agli articoli 6 e 7 il diritto penale amministrativo prevede un disciplinamento speciale per le infrazioni commesse nelle aziende e da mandatari. L'articolo 6 DPA agevola l'azione di regresso sulla direzione dell'azienda: in caso d'infrazione perpetrata in un'impresa, oltre alla persona fisica che l'ha commessa può essere eventualmente punito anche il direttore, il datore di lavoro, il mandante o la persona rappresentata, poiché spesso sono coinvolti senza che debba configurarsi inequivocabilmente un reato di correttezza, istigazione o complicità di natura penale. Nei casi meno gravi l'ordinamento speciale dell'articolo 7 DPA consente pertanto di rinunciare alla determinazione della

persona punibile ai sensi dell'articolo 6 DPA e di sanzionare in sua vece l'azienda. L'articolo 15 DPA (falsità in documenti, conseguimento fraudolento di una falsa attestazione) è una fattispecie particolare della falsità in documenti secondo l'articolo 251 CP, che fa specificamente riferimento alla legislazione amministrativa della Confederazione. La sanzione è più lieve di quella prevista all'articolo 251 CP, ma la fattispecie è più ampia, poiché comprende tra l'altro anche l'inganno dell'Amministrazione.

Art. 43 Perseguimento penale

Il *capoverso 1* chiarisce che il perseguimento penale dei delitti descritti nel presente disegno di legge e nelle rispettive disposizioni esecutive compete ai Cantoni.

Secondo il *capoverso 2* l'AFD persegue nel suo ambito di competenza le infrazioni alle prescrizioni sull'importazione di prodotti del tabacco statuite nella presente legge o nelle disposizioni di esecuzione nel caso in cui vengano violate contemporaneamente la legge del 18 marzo 2005¹⁰⁴ sulle dogane o la legge del 12 giugno 2009¹⁰⁵ sull'IVA. In caso d'infrazione limitata alla LPTab nell'ambito di un'importazione, l'AFD trasmette il caso all'autorità cantonale competente.

Capitolo 8: Disposizioni finali

Art. 44 Modifica di altri atti normativi

*1. Legge del 9 ottobre 1992*¹⁰⁶ *sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso*

Art. 2 cpv. 4 lett. c

Con la modifica in corso della LDerr i prodotti inseriti nella legislazione sui prodotti del tabacco vengono esclusi dal campo d'applicazione della nLDerr. Con ciò si garantisce che i prodotti di cui all'articolo 3 capoverso 2 lettera b e capoverso 3 (sigarette elettroniche), non vengano assoggettati contemporaneamente alle due legislazioni. La modifica in corso concerne la legge sulle derrate alimentari vigente. Qualora la sua revisione entri in vigore prima del D-LPTab, la nLDerr dovrà essere adeguata di conseguenza. Una modifica della nLDerr manterrebbe pressappoco lo stesso tenore. Sul piano dei contenuti non vi sono differenze in merito alla limitazione del campo d'applicazione.

*2. Legge federale del 3 ottobre 2008*¹⁰⁷ *concernente la protezione contro il fumo passivo*

Art. 2 cpv. 1

L'articolo 2 capoverso 1 della legge federale concernente la protezione contro il fumo passivo viene integrato dal divieto di fumare o di inalare – nei luoghi dove è abitualmente vietato fumare – i prodotti del tabacco di cui all'articolo 3 capoverso 1 D-LPTab, i prodotti da fumare senza tabacco definiti all'articolo 3 capoverso 2

¹⁰⁴ RS **631.0**

¹⁰⁵ RS **641.20**

¹⁰⁶ RS **817.0**

¹⁰⁷ RS **818.31**

lettera a LPTab e i prodotti senza tabacco utilizzati come prodotti del tabacco destinati a essere inalati e che liberano o non liberano nicotina (segnatamente le sigarette elettroniche con o senza nicotina) di cui all'articolo 3 capoverso 2 lettera b e capoverso 3 D-LPTab. I luoghi chiusi nei quali è abitualmente vietato fumare sono definiti all'articolo 1 capoversi 1 e 2 della legge federale concernente la protezione contro il fumo passivo.

Gli effetti nocivi delle sigarette elettroniche, con o senza nicotina, sono ancora poco conosciuti. Pur ammettendo che le loro emissioni siano meno nocive di quelle di una sigaretta tradizionale, si riconosce comunque che non sono inoffensive, in quanto contengono spesso sostanze tossiche¹⁰⁸. Alla luce di quanto precede, desideriamo proteggere i terzi contro le emissioni di tali prodotti per motivi di salute pubblica.

In merito alle sigarette elettroniche senza nicotina, è altresì previsto di vietarne il consumo nei luoghi definiti all'articolo 1 capoversi 1 e 2 della legge federale concernente la protezione contro il fumo passivo. Dato che è impossibile distinguere se una sigaretta elettronica contenga o meno nicotina, il divieto di inalare una sigaretta elettronica contenente nicotina potrebbe essere facilmente eluso. Pertanto, la reale applicazione di un divieto valido unicamente per le sigarette elettroniche contenenti nicotina non potrebbe essere garantito nella pratica. Per questo motivo prevediamo un trattamento uniforme per queste due tipologie di sigarette elettroniche.

Lo stesso trattamento sarà riservato per gli altri prodotti senza tabacco utilizzati come prodotti del tabacco destinati a essere inalati e che liberano nicotina (ad es. le pipe ad acqua elettroniche).

Inoltre, come hanno dimostrato le reazioni all'introduzione del divieto di consumo delle sigarette elettroniche nei mezzi di trasporto pubblici a fine 2013, se già è difficile riuscire a distinguere una sigaretta tradizionale da alcuni tipi di sigarette elettroniche, lo sarà ancora di più riconoscere una sigaretta elettronica contenente nicotina da una che ne è priva.

Oltre alla suddetta questione riguardante la protezione della salute pubblica, il divieto semplificherà enormemente anche l'esecuzione della legge negli stabilimenti alberghieri e di ristorazione, nonché in tutti gli spazi chiusi in cui è vietato fumare. Questa disposizione avrà anche il vantaggio di garantire un'applicazione uniforme di tale divieto su tutto il territorio svizzero, senza differenze da un Cantone all'altro.

Art. 45 Disposizione transitoria

I prodotti del tabacco destinati a essere messi a disposizione sul mercato in Svizzera la cui caratterizzazione non è conforme ai requisiti di cui all'articolo 8 D-LPTab, possono continuare a essere importati e fabbricati secondo il diritto anteriore per un anno a partire dall'entrata in vigore della presente legge. Inoltre, in base al diritto anteriore, tali articoli possono essere consegnati ai consumatori fino all'esaurimento delle scorte (*cpv. 1*).

¹⁰⁸ Goniewicz M.L. et al. (2013), Levels of Selected Carcinogens and Toxicants in Vapour from Electronic Cigarettes, *Tobacco Control*, March 6; Schripp T. et al. (2013), Does e-Cigarette Consumption cause Passive Vaping? *Indoor Air*, 23, 25–31; Williams M. et al., (2013), Metal and Silicate Particles including Nanoparticles are present in Electronic Cigarette Cartomizer Fluid and Aerosol, *PLOS One* 8(3), e57987; 60 milioni di consumatori. Settembre 2013.

I prodotti del tabacco per uso orale possono continuare a essere messi a disposizione sul mercato secondo il diritto anteriore per un anno a partire dall'entrata in vigore della presente legge (cpv. 2). Questa disposizione riguarda in particolare i prodotti reperibili sul mercato come prodotti simili allo snus in mancanza di una delimitazione adeguata rispetto ai prodotti del tabacco da masticare.

La sponsorizzazione secondo il diritto anteriore è permessa fino alla scadenza del contratto di sponsorizzazione, ma al massimo per cinque anni dall'entrata in vigore della presente legge (cpv. 3).

3 Riperussioni

3.1 Introduzione: analisi d'impatto della regolamentazione

Le riperussioni della nuova LPTab per la Confederazione, i Cantoni, l'economia e la società sono state valutate nell'ambito di un'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) da un istituto privato.

L'AIR¹⁰⁹, completata nell'autunno del 2015, era imperniata essenzialmente sulla quantificazione dei costi e dei benefici generati dal D-LPTab per la Confederazione e i Cantoni, l'economia nonché la società. Il presente disegno di legge mira a ridurre l'impatto dei danni del consumo di tabacco. Siccome le riperussioni negative del consumo di tabacco si manifestano solo con un certo ritardo, analogamente alla problematica dell'amianto, si è dovuto optare per un periodo di osservazione prolungato. Concretamente, nell'ambito dell'AIR sono state stimate le riperussioni della LPTab sull'arco di 43 anni (dall'inizio del 2018 alla fine del 2060).

L'AIR è stata effettuata in base all'avamprogetto di LPTab del 21 maggio 2014, posto in consultazione. Gli adeguamenti del disegno di legge decisi dal Consiglio federale il 5 giugno 2015 non hanno alcun influsso sull'AIR, dal momento che la tematica della «vendita da parte di minorenni», stralciata nel D-LPTab, non è stata considerata nell'AIR.

L'AIR è stata concepita come analisi costi/benefici. L'analisi costi/benefici si basa sulla nozione di surplus del consumatore: quando acquista e consuma un bene (o un servizio), il consumatore realizza un utile. Questo utile corrisponde alla differenza tra il prezzo che il consumatore è disposto a pagare e quello pagato effettivamente¹¹⁰. L'analisi costi/benefici distingue tre categorie di riperussioni:

- *Costi*: per costi s'intendono le riperussioni che comportano una riduzione del surplus del consumatore. Vi rientrano ad esempio le spese di esecuzione della Confederazione (cfr. n. 3.2) e dei Cantoni (cfr. n. 3.3) nonché le spese della regolamentazione per le imprese del settore del tabacco e le attività

¹⁰⁹ Il rapporto sull'AIR è disponibile all'indirizzo www.bag.admin.ch Alcol, tabacco, droghe, Strategia nazionale Dipendenze > Legge sui prodotti del tabacco > Analisi d'impatto della regolamentazione. Lo studio è stato condotto secondo il manuale e la lista di controllo AIR pubblicati dalla Segreteria di Stato dell'economia.

¹¹⁰ Esempio: se un consumatore fosse disposto a spendere presso una tavola calda 4 franchi per un determinato tipo di hamburger anche se il prezzo è di soli 2.50 franchi, il guadagno o surplus del consumatore è di 1.50 franchi.

economiche che forniscono prestazioni alle imprese del settore del tabacco (p. es. il settore pubblicitario) (cfr. n. 3.5.2).

- *Benefici*: per benefici s'intendono le ripercussioni che comportano un aumento del surplus del consumatore. I benefici del D-LPTab consistono in un'eventuale diminuzione dell'impatto dei danni provocati da malattie dovute al consumo di tabacco. Si possono distinguere tre categorie di benefici: (a) riduzione delle spese sanitarie per la cura di malattie dovute al consumo di tabacco (benefici diretti), (b) riduzione delle perdite di produzione subite dall'economia a causa della morbidità e della mortalità dovute al consumo di tabacco (benefici indiretti), (c) aumento della qualità di vita a causa di un migliore stato di salute e riduzione del numero di anni di vita persi a causa dei decessi dovuti al consumo di tabacco (benefici immateriali).
- *Effetti distributivi*: per effetti distributivi s'intendono le ripercussioni che non comportano né una riduzione né un aumento del surplus del consumatore, bensì una sua redistribuzione tra varie persone o vari gruppi di popolazione (cfr. n. 3.5.3). Un esempio è la riduzione delle entrate dell'imposta sul tabacco, che risulterebbe se il D-LPTab comportasse una flessione del consumo di tabacco.

Per valutare se i benefici del D-LPTab superano i costi, ossia se l'utile netto del D-LPTab è positivo, gli effetti distributivi sono irrilevanti. I principali effetti distributivi sono tuttavia descritti nell'ambito dell'analisi dell'impatto della regolamentazione per motivi di trasparenza.

L'AIR ha rivelato che per gli anni dal 2018 al 2060 occorre prevedere costi in media da 18,0 a 21,2 milioni di franchi all'anno e benefici da 445 a 624 milioni di franchi (tasso di sconto: 2 %). L'utile netto è quindi compreso tra 427 e 603 milioni di franchi all'anno. I costi sono a carico dei settori del tabacco e delle sigarette elettroniche, della Confederazione e dei Cantoni. I benefici si ripartiscono tra minori spese di cura nel sistema sanitario, minori costi dovuti ad assenze dal lavoro (perdite di produzione) e mantenimento della qualità di vita della popolazione nonché decessi prematuri evitati.

3.2 Ripercussioni per la Confederazione

3.2.1 Ripercussioni finanziarie

Il D-LPTab attribuisce alla Confederazione nuovi compiti in materia di obblighi di notifica, elaborazione di basi scientifiche ai fini della vigilanza e del coordinamento dell'esecuzione per i nuovi temi nonché informazione del pubblico. Il disciplinamento delle sigarette elettroniche contenenti nicotina equipara una nuova categoria di prodotti ai prodotti del tabacco, generando spese di adeguamento sia uniche sia ricorrenti.

Secondo l'AIR, il D-LPTab genererà spese di esecuzione supplementari uniche per la Confederazione pari a circa 344 000 franchi. Tali spese sono generate essenzialmente dall'adeguamento della piattaforma applicativa per la procedura di notifica elettronica allo scopo di consentire di ricevere e pubblicare le notifiche relative alla composizione dei prodotti e alle spese per la pubblicità per il tabacco.

Sono inoltre previste spese di esecuzione ricorrenti dell'ordine di circa 137 000 franchi all'anno, suddivise tra spese per beni e servizi (circa 25 000 franchi) e per il personale (circa 112 000 franchi). I fondi supplementari sono destinati all'acquisizione di basi scientifiche per l'esecuzione della legge.

Secondo i risultati dell'AIR, il D-LPTab comporterà una riduzione del consumo di tabacco, che andrà di pari passo con una flessione delle entrate della Confederazione provenienti dall'imposta sul tabacco. L'AIR stima la flessione dei proventi dell'imposta sul tabacco tra il 2018 e il 2060 in media a 115–175 milioni di franchi all'anno. Le entrate generate dall'imposta sul valore aggiunto e dalle imposte dirette registreranno invece una progressione in seguito alla riduzione delle perdite di produttività dovute al consumo di tabacco. È tuttavia presumibile che le entrate supplementari provenienti dall'imposta sul valore aggiunto e dalle imposte dirette non compenseranno la riduzione dei proventi dell'imposta sul tabacco. L'effetto complessivo sul gettito fiscale non può tuttavia essere valutato in modo definitivo, dato che nell'ambito dell'AIR non è possibile quantificare l'effetto sull'imposta sul valore aggiunto e sulle imposte dirette.

Qualora si delineasse un calo dei proventi dell'imposta sul tabacco nella misura prevista dall'AIR, esamineremo la possibilità di un aumento dell'imposta sul tabacco. Una revisione della LInt finalizzata al rinnovo delle nostre competenze in materia di adeguamento dell'imposta sul tabacco è attualmente in fase di preparazione.

3.2.2 Riperussioni sul personale

L'AIR ha rivelato che in base al D-LPTab la Confederazione dovrà assumersi un onere supplementare pari a 1205 ore all'anno, il che corrisponde a un posto di lavoro al 60 per cento necessario per svolgere i seguenti compiti: *esame delle notifiche relative alle sigarette elettroniche* (art. 11 in combinato disposto con l'art. 3 cpv. 2 lett. b D-LPTab), *gestione degli obblighi di notifica relativi alla composizione e alle spese di marketing* (art. 21–22 D-LPTab), *elaborazione di basi scientifiche ai fini della vigilanza e del coordinamento dell'esecuzione per i nuovi temi* (sigarette elettroniche contenenti nicotina, consegna a minorenni, restrizioni della pubblicità per il tabacco, art. 14–17, 24 D-LPTab) nonché *elaborazione e aggiornamento di informazioni destinate al pubblico sui nuovi temi* (art. 29 D-LPTab).

Queste spese supplementari faranno lievitare il preventivo della Confederazione o l'UFSP compenserà i compiti internamente? La risposta dovrà essere fornita nell'ambito dell'elaborazione del diritto di applicazione.

3.3 Riperussioni per i Cantoni

Analogamente a quanto avvenuto finora sotto l'attuale ordinamento giuridico, spetterà ai Cantoni verificare se i prodotti del tabacco immessi in commercio corrispondono ai requisiti della legge in materia di composizione, caratterizzazione, pubblicità e consegna. Questi controlli saranno effettuati da un lato mediante analisi di laboratorio (cosiddette analisi dei prodotti) e dall'altro anche mediante ispezioni volte a verificare il controllo autonomo secondo l'articolo 23 LDerr, mediante indagini sulle segnalazioni della popolazione in caso di pubblicità illecita o, nell'ambito delle prescrizioni cantonali vigenti in materia di consegna, mediante test d'acquisto.

Per i Cantoni, lo svolgimento delle analisi dei prodotti per le sigarette elettroniche contenenti nicotina (analisi di laboratorio), i test d'acquisto (art. 20 D-LPTab) e l'esecuzione delle restrizioni del marketing sull'intero territorio (art. 14–17 D-LPTab) comporteranno spese di esecuzione supplementari dell'ordine di circa 376 000 franchi all'anno. È inoltre presumibile che nel corso del primo anno dopo l'entrata in vigore della LPTab sarà necessaria una campagna di test delle sigarette elettroniche contenenti nicotina, i cui costi nell'AIR sono stimati a circa 288 000 franchi.

Analisi dei prodotti

Nell'ambito dell'analisi dei prodotti, l'indagine nell'ambito dell'AIR ha rivelato che attualmente queste analisi sono molto rudimentali e che sarebbe auspicabile un coordinamento centrale, tra l'altro a causa delle elevate spese d'investimento, difficilmente ammortizzabili per un singolo laboratorio. Dopo l'entrata in vigore della LPTab (per ipotesi il 2018), nel corso del primo anno l'AIR prevede di testare per ogni marchio di liquidi due prodotti (p. es. uno con e uno senza nicotina) nell'ambito di un «vaping-test». Siccome attualmente in Svizzera sono distribuiti circa 50 marchi di liquidi, nel primo anno si stima che saranno effettuati 50 vaping-test, concernenti due prodotti ciascuno. Negli anni successivi il numero di marchi aumenterà del 10 per cento. L'AIR stima i costi di un vaping-test a 5769 franchi. La campagna iniziale per l'introduzione della LPTab, comprendente 50 test, costerà quindi circa 288 000 franchi di costi, come indicato sopra. In seguito, l'AIR prevede cinque test all'anno per un costo annuo di circa 28 800 franchi.

Test d'acquisto di tabacco

Per quanto riguarda i test d'acquisto, l'AIR parte dal presupposto che i Cantoni che in base all'ordinamento giuridico vigente non li effettuano ancora svolgeranno lo stesso numero di test pro capite come i sei dei 19 Cantoni partecipanti all'indagine realizzata nell'ambito dell'AIR che effettuano già questo tipo di test. Partendo da tale presupposto, si pensa, una volta entrata in vigore la LPTab, saranno effettuati complessivamente 918 test d'acquisto all'anno, ossia 501 in più di adesso. Analogamente al prezzo di un test d'acquisto di alcol, l'AIR stima i costi di un test d'acquisto a 189 franchi. Di conseguenza, le spese di esecuzione supplementari per i test d'acquisto causeranno ai Cantoni un onere dell'ordine di circa 95 000 franchi all'anno.

Restrizioni del marketing

È ipotizzabile che per i Cantoni – in particolare quelli in cui attualmente non vige alcuna restrizione cantonale del marketing – le limitazioni al marketing previste nel D-LPTab comporteranno spese di esecuzione supplementari (monitoraggio delle attività di marketing, sanzione dei comportamenti contrari alla legge ecc.). Nel 2014, in dieci dei 18 Cantoni che hanno risposto vigevano restrizioni cantonali del marketing per i prodotti del tabacco. Solo in due di questi dieci Cantoni le restrizioni cantonali erano associate a costi. Gli otto Cantoni che prevedono costi supplementari e che sono stati in grado di quantificarli prevedono complessivamente uscite complementari di circa 148 000 franchi all'anno. In base a queste indicazioni, l'AIR ha stimato che le restrizioni del marketing previste nel D-LPTab addosseranno ai Cantoni una spesa supplementare di circa 253 000 franchi all'anno.

A queste spese di esecuzione si contrappone il fatto che, grazie alla prevista riduzione dei costi della salute, i Cantoni potranno ridurre le uscite corrispondenti. I risparmi dei Cantoni nel settore sanitario dovrebbero superare ampiamente le spese di esecuzione.

3.4 Ripercussioni per il Principato del Liechtenstein

Secondo il trattato di unione doganale concluso tra la Confederazione Svizzera e il Principato del Liechtenstein il 29 marzo 1923¹¹¹, la legislazione svizzera sulle derrate alimentari vigente, e di conseguenza anche il diritto sul tabacco, è applicabile anche nel Principato del Liechtenstein. Siccome, l'unione doganale sancita dal trattato in futuro sarà applicabile anche al D-LPTab, quest'ultimo troverà applicazione anche in Liechtenstein. Nell'ambito dell'elaborazione del diritto di esecuzione e della procedura ordinaria di adeguamento degli allegati del trattato bisognerà verificare che il D-LPTab non contenga disposizioni irrilevanti ai fini dell'unione doganale.

3.5 Ripercussioni sull'economia

3.5.1 Necessità e possibilità di un intervento statale

Accanto agli argomenti di politica sanitaria menzionati sopra (cfr. n. 1.1.1), in termini economici l'AIR giustifica il presente disciplinamento come segue. La maggior parte dei costi provocati dai fumatori è a carico della società. Dal punto di vista economico, questi costi esterni devono essere internalizzati (ossia rifatturati in parte ai fumatori) mediante l'imposizione, per evitare che il consumo di tabacco non superi la soglia ottimale secondo un'ottica economica. Secondo gli autori dell'AIR, tuttavia, in Svizzera i costi esterni del consumo di tabacco sono già più che compensati mediante l'imposta sul tabacco.

Dal punto di vista economico la prova di un malfunzionamento del mercato non è sufficiente per giustificare un disciplinamento ai sensi del D-LPTab. Occorre infatti anche dimostrare che i benefici del disciplinamento superano i suoi costi («net-benefit-criterion»). Secondo i risultati dell'AIR, i benefici del D-LPTab superano ampiamente i costi (utile netto di 427–603 milioni di franchi all'anno). Gli autori giungono quindi alla conclusione che il disciplinamento ai sensi del D-LPTab è giustificato dal punto di vista economico.

3.5.2 Ripercussioni economiche per singoli gruppi sociali

Il D-LPTab comporterà spese di disciplinamento supplementari per le imprese dell'economia. Qui di seguito sono stimate tali spese per i vari settori.

¹¹¹ RS 0.631.112.514

Imprese del settore del tabacco

Il D-LPTab comporterà spese supplementari per le imprese che mettono a disposizione sul mercato prodotti del tabacco. L'obbligo di dichiarare gli ingredienti essenziali costringerà le imprese del settore del tabacco ad adeguare gli imballaggi dei prodotti del tabacco messi a disposizione sul mercato. Stimando un totale di 3500 imballaggi differenti, l'AIR quantifica i costi associati a questo adeguamento, da assumere un'unica volta, a 17,3 milioni di franchi. Nel settore del tabacco sono inoltre prevedibili spese ricorrenti a ritmo annuale essenzialmente a causa delle restrizioni del marketing previste nel D-LPTab: tali spese comporteranno una ridistribuzione delle spese sostenute per il marketing verso strumenti di marketing meno efficaci e quindi meno efficienti. In base a un'analisi empirica delle ripercussioni delle restrizioni del marketing introdotte a livello cantonale tra il 1997 e il 2007¹¹², e quindi in base all'evidenza, l'AIR ha stimato che per le imprese del settore del tabacco le restrizioni del marketing previste nel D-LPTab si tradurranno in un incremento delle spese sostenute per il marketing dell'ordine di 13,7 milioni di franchi all'anno. Vanno inoltre preventivate spese correnti supplementari rispettivamente dell'ordine di 136 000 e 71 000 franchi a causa della notifica annuale delle spese sostenute per il marketing (art. 22 D-LPTab) e della notifica annuale sistematica della composizione dei prodotti (art. 21 D-LPTab). Nel periodo 2018–2060 va inoltre prevista una riduzione degli utili delle imprese versati a persone in Svizzera compresa in media tra 5,9 milioni e 9,0 milioni di franchi all'anno (tasso di sconto: 2 %). Nel complesso, nel settore del tabacco l'AIR parte dal presupposto che nel periodo 2018–2060 il D-LPTab provocherà spese pari in media a 17,5–20,6 milioni di franchi all'anno. Considerando la creazione di valore aggiunto del settore del tabacco, che nel 2011 è stata di 2,3 miliardi di franchi¹¹³, queste spese supplementari possono essere considerate basse.

Imprese che immettono in commercio sigarette elettroniche

Le seguenti considerazioni si riferiscono unicamente alle imprese che mettono a disposizione sul mercato sigarette elettroniche senza nicotina, visto che attualmente le imprese svizzere non possono fabbricare o distribuire sigarette elettroniche contenenti nicotina.

Per le imprese che immettono in commercio sigarette elettroniche senza nicotina, il D-LPTab comporterà spese supplementari. In relazione alla notifica dell'immissione in commercio (art. 11 D-LPTab) nonché alla notifica annuale della composizione dei prodotti (art. 21 D-LPTab) e delle spese sostenute per il marketing (art. 22 D-LPTab), l'AIR stima spese uniche dell'ordine di 495 000 franchi e spese correnti dell'ordine di 90 000 franchi all'anno. In queste spese non sono compresi eventuali costi dovuti a un disciplinamento della composizione e delle emissioni delle sigarette elettroniche nell'ambito dell'articolo 7 D-LPTab. Non essendo noto il diritto di esecuzione, queste spese non possono ancora essere stimate. Considerando il volume del mercato svizzero delle sigarette elettroniche senza nicotina, che nel 2014 era stimato a 16 milioni di franchi, le spese menzionate rappresentano costi che non possono essere considerati trascurabili.

¹¹² www.bag.admin.ch > Temi > Alcol, tabacco, droghe, Strategia nazionale Dipendenze > Tabacco > Cantoni

¹¹³ KPMG (2013): Die Bedeutung des Tabaksektors für die Schweizer Volkswirtschaft, KPMG Holding AG/SA.

D'altro canto la liberalizzazione della commercializzazione di sigarette elettroniche contenenti nicotina darà a questo settore un certo slancio, di cui potrebbe approfittare anche il settore del tabacco tradizionale, poiché si presume che queste sigarette costituiranno uno stimolo ad iniziare a fumare (p. es. attraverso il rilevamento di imprese di sigarette elettroniche).

Settore della pubblicità, dei media e del marketing

In base ai risultati dell'AIR, nel settore della pubblicità, dei media e del marketing il D-LPTab non determinerà un calo del fatturato, bensì il contrario. All'interno del settore si assisterà tuttavia a ridistribuzioni: le entrate dei vettori pubblicitari classici (cinema, manifesti, adscreen, giornali e riviste) diminuiranno, mentre quelle della pubblicità nel punto vendita e della sponsorizzazione di eventi aumenteranno.

Tra il 2012 e il 2014, per la pubblicità classica sui manifesti e sulla stampa è stata dichiarata una spesa media di 19,7 milioni di franchi all'anno, il che corrisponde allo 0,4 per cento circa delle uscite complessive lorde per la pubblicità. L'AIR ha stimato che solo circa la metà di questo importo è costituita da entrate effettive dei vettori pubblicitari (cinema, giornali ecc.), a causa degli sconti e delle commissioni per prestazioni di consulenza e d'intermediazione. In base all'AIR, il D-LPTab dovrebbe portare a una riduzione delle entrate dei vettori pubblicitari classici dell'ordine di 10 milioni di franchi all'anno (anno di riferimento: 2014).

3.5.3 Ripercussioni ed effetti redistributivi sull'economia nazionale

Stando ai risultati dell'AIR, il D-LPTab non dovrebbe avere ripercussioni sostanziali sulla situazione occupazionale, sui prezzi e sull'intensità della concorrenza. Benché nel settore del tabacco il D-LPTab determinerà una flessione non irrilevante dei fatturati e dei posti di lavoro, questa flessione non comporterà costi sostanziali per l'economia nazionale, essendo prevedibile che in altri settori i fatturati e il numero di posti di lavoro aumenteranno nella stessa misura. In relazione alla situazione occupazionale sono previsti effetti tendenzialmente positivi, poiché il D-LPTab farà diminuire le perdite di produttività a causa di malattie e decessi dovuti al consumo di tabacco. Come rilevato in proposito nella sua risposta del 26 agosto 2015 alla mozione Hess (15.3548), per il Consiglio federale il consumo di tabacco rappresenta un onere importante per l'economia. Ogni anno esso causa 304 000 casi di malattia nonché una perdita di 4 milioni di giorni di lavoro (anno di riferimento: 1995).

Ripercussioni sulla concorrenza

Nell'ambito dell'AIR (cfr. n. 7.4.5 dell'AIR) sono state esaminate le ripercussioni sulla concorrenza a causa delle restrizioni del marketing. Sono state discusse tre catene causa-effetto e il loro influsso sulla concorrenza, considerando anche le esperienze fatte nei Cantoni (nessun influsso sui prezzi dei divieti di pubblicità per il tabacco), la crescita del mercato del tabacco trinciato fine e la crescente pubblicità comparativa nel punto vendita. Gli autori ritengono tendenzialmente che, indebolendo la concorrenza, il D-LPTab non comporterà necessariamente costi supplementari, che a loro volta determinerebbero aumenti di prezzo e di conseguenza una riduzione del surplus del consumatore. In proposito occorre altresì tener presente che la legalizzazione delle sigarette elettroniche contenenti nicotina potrebbe esercitare una

pressione sui prezzi dei prodotti del tabacco tradizionali, in modo tale che i consumatori approfitterebbero tutt'al più di prezzi più bassi.

Ripercussioni sui prezzi delle sigarette

L'AIR quantifica le ripercussioni che i costi supplementari della regolamentazione generati dal D-LPTab avranno sui prezzi nel settore del tabacco (cfr. n. 7.4 dell'AIR): il costo di produzione per pacchetto dovrebbe aumentare di 2,6 centesimi.

Diminuzione dell'occupazione compensata nel settore del tabacco

Secondo l'AIR, il D-LPTab provocherà un calo dei fatturati e del numero di posti di lavoro nel settore del tabacco rispetto allo status quo. Si tratta tuttavia di un effetto ridistributivo: in altri settori risulteranno aumenti dei fatturati e dei posti di lavoro dello stesso ordine di grandezza. I «mancati fumatori» grazie al D-LPTab destineranno infatti le risorse monetarie, che in assenza del D-LPTab avrebbero investito nel consumo di prodotti del tabacco, ad altre forme di consumo. L'AIR stima la riduzione dei fatturati nel settore del tabacco riconducibile al D-LPTab negli anni 2018–2060 a 111–170 milioni di franchi in media all'anno (tasso di sconto: 2 %). Questa riduzione dei fatturati nel settore del tabacco porterà al trasferimento di 340–540 posti di lavoro dal settore del tabacco verso altre attività economiche.

Tra gli effetti redistributivi figurano anche la riduzione delle entrate fiscali (cfr. n. 3.2.1) e le ripercussioni per le assicurazioni sociali (cfr. n. 3.6).

Attrattiva della piazza economica

Nell'ambito dell'AIR, l'effetto del D-LPTab per l'attrattiva della Svizzera è stato analizzato qualitativamente. La Svizzera è sede di vari grandi gruppi del tabacco. L'importanza delle normative per il mercato svizzero è secondaria ai fini della scelta della sede. È presumibile che la presente legge non avrà alcun impatto sull'attrattiva della piazza economica per il settore del tabacco. Sulla scia della liberalizzazione del mercato delle sigarette elettroniche, le società che già oggi distribuiscono sigarette elettroniche senza nicotina potrebbero espandersi e potrebbero essere costituite nuove imprese.

3.6 Ripercussioni sanitarie e sociali

Benefici dovuti alla riduzione della prevalenza

I benefici del D-LPTab saranno raggiunti se diminuiranno sia i costi sociali del fumo sia le malattie del sistema cardiocircolatorio e delle vie respiratorie menzionate nonché i tumori. Di conseguenza diminuiranno anche sia le spese di cura dirette sia i costi indiretti dovuti alle assenze dal posto di lavoro, con le relative ripercussioni positive sulla produttività dell'economia, nonché i costi immateriali (erosione della qualità di vita, decessi prematuri). L'AIR giunge alla conclusione che a lungo termine (entro il 2060) la percentuale di fumatori sulla popolazione calerà del 7,6–11,9 per cento. Negli anni 2018–2060 ne risulta un beneficio medio di 445–624 milioni di franchi all'anno (tasso di sconto: 2 %). L'effetto è stato quantificato ipotizzando che le restrizioni della pubblicità per il tabacco avranno un effetto analogo a quello osservato nei Cantoni, che le sigarette elettroniche sostituiranno in parte quelle tradizionali e che l'aumento dei prezzi a causa delle spese supplementari sarà ripercosso sui consumatori.

Questo risultato rispecchia l'effetto atteso in base alla letteratura¹¹⁴, che stima che divieti totali della pubblicità per il tabacco, della promozione delle vendite e della sponsorizzazione possono determinare una riduzione del consumo del 7 per cento.

La riduzione della prevalenza equivale a una riduzione dei costi sociali del consumo di tabacco entro il 2060, che Fueglistler-Dousse et al. (2009) stimano, per il 2007, a 9,9 miliardi di franchi¹¹⁵. Secondo l'AIR la riduzione della prevalenza¹¹⁶ risulterebbe dalle seguenti tre catene di causa-effetto:

- *restrizioni del marketing*: nell'ipotesi che svilupperanno su scala nazionale una dinamica analoga a quella osservata nei Cantoni tra il 2002 e il 2012, le restrizioni del marketing previste nel D-LPTab determineranno una riduzione della prevalenza a lungo termine del 5,4–9,9 per cento;
- *legalizzazione delle sigarette elettroniche contenenti nicotina*: l'incremento della percentuale di persone che consumano sigarette elettroniche invece di quelle tradizionali determinerà, ipotizzando una dinamica analoga a quella osservata in Francia, una riduzione della prevalenza del 2,1 per cento;
- *aumento dei prezzi*: la riduzione della prevalenza a causa dell'aumento delle spese del disciplinamento e di conseguenza il rincaro della produzione, che si ripercuoteranno sui consumatori, è stimata allo 0,1 per cento.

Partendo da queste ripercussioni del D-LPTab sulla prevalenza e dagli scenari demografici dell'UST è stato calcolato che il disegno ridurrà sensibilmente il numero di fumatori, sia a breve sia a lungo termine. L'AIR stima che nel 2060 il numero di fumatori rispetto alla popolazione, nel frattempo cresciuta, sarà inferiore di 142 000–224 000 persone a quanto non sarebbe se la LPTab non entrasse in vigore. Visto l'effetto diretto della legge per la popolazione fino a 40 anni (restrizioni della pubblicità, diffusione delle sigarette elettroniche contenenti nicotina), una percentuale consistente di questi fumatori mancati è attesa già nei primi cinque anni dopo l'entrata in vigore della legge.

L'AIR stima che questa riduzione del numero di fumatori determinata dal D-LPTab andrà di pari passo con una riduzione dei costi sociali del consumo di tabacco negli anni 2018–2060, il cui valore attuale può essere stimato, come indicato sopra, in media a 445–624 milioni di franchi all'anno (benefici del D-LPTab). Circa un terzo di questi benefici è dovuto alla legalizzazione delle sigarette elettroniche contenenti nicotina e circa due terzi alle restrizioni del marketing previste nel D-LPTab. I benefici si ripartiscono in benefici diretti grazie alle spese evitate per la cura di malattie secondarie (122–167 milioni di franchi all'anno), benefici indiretti grazie a minori perdite di guadagno (161–243 milioni di franchi all'anno, di cui da 120 a 180 milioni a beneficio delle aziende) e cosiddetti benefici immateriali dovuti alla preservazione della qualità di vita delle persone interessate o ai decessi prematuri evitati (162–214 milioni di franchi all'anno).

¹¹⁴ Saffer H., Chaloupka F. (2000), The Effect of Tobacco Advertising Bans on Tobacco Consumption, *Journal of Health Economics*, 19, 1117–1137.

¹¹⁵ Fueglistler-Dousse Sylvie, Claude Jeanrenaud, Dimitri Kohler und Joachim Marti (2009): Coûts et bénéfices des mesures de prévention de la santé: Tabagisme et consommation excessive d'alcool, Institut de recherches économiques, Università di Neuchâtel.

¹¹⁶ La riduzione della prevalenza è espressa in percentuale del valore (p. es. una riduzione del 10 % abbassa la prevalenza dei fumatori dal 25 al 22,5 %).

Assicurazioni sociali e previdenza per la vecchiaia

Nell'ambito dell'AIR non è stato possibile quantificare le ripercussioni del D-LPTab sul bilancio delle assicurazioni sociali. Studi realizzati negli Stati Uniti e in Germania indicano che per l'assicurazione malattie obbligatoria e l'assicurazione invalidità il D-LPTab porterebbe a un aumento degli introiti e a una flessione delle spese.

L'effetto sulla previdenza obbligatoria per la vecchiaia non è chiaro: gli studi esistenti giungono infatti a risultati contraddittori. Va da sé che occorrerà adottare tutte le misure necessarie affinché la popolazione svizzera possa godere di una buona salute il più a lungo possibile, anche se ciò determinerà maggiori spese a carico degli istituti di previdenza per la vecchiaia.

3.7 Sintesi dei costi e dei benefici

Nel complesso, secondo l'AIR per la Confederazione, i Cantoni e le imprese i costi unici del D-LPTab ammonteranno a 18,4 milioni di franchi e i costi correnti a 14,5 milioni di franchi all'anno (anno di riferimento 2014, senza surplus del produttore). Per una proiezione dei costi del D-LPTab nel futuro (dal 2018 al 2060) si parte dal presupposto che le spese correnti aumenteranno con la tendenza alla crescita della produttività reale nel periodo 1993–2013, in parte proporzionalmente alla crescita demografica prevista dall'Ufficio federale di statistica (UST). In questa ipotesi si può prevedere che nel periodo 2018–2060 il D-LPTab provocherà costi compresi in media tra 18,0 e 21,2 milioni di franchi all'anno (compresa la riduzione del surplus del produttore; tasso di sconto: 2 %).

La tabella 2 mostra le spese correnti e le spese uniche (senza la riduzione del surplus del produttore) in base alle singole modifiche previste nel D-LPTab per l'anno di riferimento 2014. I circa 14,5 milioni di franchi di spese correnti si ripartiscono in circa 137 000 franchi per la Confederazione, circa 376 000 franchi per i Cantoni e circa 14,0 milioni di franchi per l'economia. Nella fase iniziale sono previste spese uniche dell'ordine di 18,4 milioni di franchi.

**Spese uniche e spese correnti del D-LPTab rispetto al 2014, senza la riduzione del surplus del produttore, in franchi
(fonte: rapporto AIR, tabella 19)**

	Spese correnti all'anno				Spese uniche			
	Totale	Confederazione	Cantoni	Economia	Totale	Confederazione	Cantoni	Economia
Legalizzazione delle sigarette elettroniche contenenti nicotina	28 845		28 845		288 450		288 450	
Limite massimo delle emissioni	n.a.				n.a.			
Adeguamento degli imballaggi					17 434 949			17 434 949
Adeguamento della piattaforma applicativa per le notifiche elettroniche					218 594	218 594		
Notifica delle sigarette elettroniche	26 400	1 859		24 541	264 005	18 594		245 411
Notifica annuale della composizione dei prodotti	172 731	49 738		122 994	119 651			119 651
Notifica e pubblicazione delle spese di marketing	163 529	13 945		149 584				
Restrizioni del marketing	13 959 307	28 594	253 015	13 677 699	30 000	30 000		
Test d'acquisto	94 571		94 571					
Sorveglianza e coordinamento	28 594	28 594						
Aspetti internazionali					76 484	76 484		
Informazione	14 297	14 297						
Totale D-LPTab	14,5 mio.	137 027	376 431	14,0 mio.	18,4 mio.	343 672	288 450	17,8 mio.

Come indicato sopra, i benefici del D-LPTab derivano da un calo del numero di fumatori. Secondo l’AIR, a lungo termine la percentuale di fumatori diminuirà del 7,6–11,9 per cento. A questo calo del numero di fumatori corrisponderà una riduzione dei costi sociali del consumo di tabacco tra il 2018 e il 2060, il cui valore attuale è stimato in media a 445–624 milioni di franchi all’anno. L’AIR ha calcolato che nel 2060 il numero di fumatori sul totale della popolazione, nel frattempo cresciuta, sarà inferiore di 142 000–224 000 persone rispetto a quello che sarebbe se la LPTab non entrasse in vigore.

Il beneficio annuo medio del D-LPTab risulta dalla flessione dei costi per assenze dal posto di lavoro (benefici indiretti) e delle spese di cura nel sistema sanitario (benefici diretti) nonché dalla conservazione della qualità di vita della popolazione o dal calo del numero di decessi prematuri (benefici immateriali).

Tabella 3

Benefici medi annui del D-LPTab
(fonte: rapporto AIR, tabella 23), tasso di sconto 2 %

Benefici all’anno (in milioni di franchi)				
Totale	Benefici indiretti		Benefici diretti	Benefici immateriali
	Totale	Lavoro retribuito	Totale	Totale
445–624	161–243	120–180	122–167	162–214

Il beneficio netto del D-LPTab corrisponde alla differenza tra i benefici del D-LPTab (445–624 milioni di franchi all’anno) e i costi (18,0 a 21,2 milioni di franchi all’anno). Stando alle stime dell’AIR, il beneficio netto ammonta in media a circa 427–603 milioni di franchi all’anno.

Gli autori dell’AIR non dubitano minimamente del fatto che il beneficio netto del D-LPTab sarà positivo: analisi della sensibilità e degli scenari hanno evidenziato che il beneficio netto resta positivo anche se il calcolo dei benefici del D-LPTab si basa su ipotesi molto pessimiste.

3.8 Adeguatezza ai fini dell’esecuzione

Coordinamento delle analisi del tabacco

Nell’ambito della consultazione, sull’avamprogetto si era pronunciata un’autorità di esecuzione cantonale (su un totale di 20) cui competono i controlli entro i confini nazionali. Il suo parere comprendeva commenti sulle sigarette elettroniche, ma non sulle restrizioni proposte del marketing o della consegna, aspetti che oggi non rientrano nella sfera di competenza di tale autorità. Quest’ultima auspica il mantenimento della struttura di esecuzione, precisando tuttavia che difficilmente ogni Cantone vorrà o potrà effettuare esso stesso le analisi dei prodotti del tabacco, dal momento che in alcuni casi l’onere per le analisi è eccessivo. L’autorità di esecuzione auspica un disciplinamento più chiaro. L’Associazione dei chimici cantonali svizzeri (ACCS) non ha presentato alcun parere.

Attuazione delle nuove prescrizioni sulle sigarette elettroniche

Per quanto riguarda le sigarette elettroniche, nell'ambito dell'elaborazione dell'ordinanza sono abbozzate le disposizioni tecniche corrispondenti, tenendo conto anche dei risultati delle procedure di normazione, come ad esempio quella francese. È ipotizzabile che siano sentiti anche esperti, ad esempio della scienza, delle sigarette elettroniche o del settore del tabacco rispettivamente dell'esecuzione, in modo tale che la normativa rispecchi lo stato attuale della tecnica e delle scienza.

Attuazione delle nuove prescrizioni sulla pubblicità illecita per i prodotti del tabacco

Già oggi il controllo delle prescrizioni in materia di pubblicità fa parte dei compiti dei Cantoni. La pubblicità che si rivolge in modo specifico ai minori di 18 anni è vietata. 15 Cantoni hanno inoltre vietato la pubblicità sui manifesti, quattro quella nei cinema e due la sponsorizzazione di manifestazioni. È presumibile che le prescrizioni più severe in materia di pubblicità introdotte sull'intero territorio nazionale potranno essere attuate con gli stessi metodi applicati già oggi: monitoraggio o ispezioni proprie come pure segnalazioni della popolazione, di imprese concorrenti o di organizzazioni non governative, che vengono registrate e appurate. Laddove necessario, elaboreremo le precisazioni corrispondenti a livello di ordinanza.

Attuazione delle nuove prescrizioni sulla consegna di prodotti del tabacco a minorenni

Sono già effettuati test d'acquisto per controllare le prescrizioni cantonali vigenti in materia di consegna. Su mandato dell'UFSP è stata elaborata una guida pratica volta ad attuare le disposizioni cantonali. La guida permette a tutti i Cantoni, i Comuni, le città e le ONG di effettuare e documentare test d'acquisto paragonabili. La guida è stata elaborata in collaborazione con i Cantoni sulla scorta delle esperienze fatte in materia di alcol e tabacco ed è disponibile dal novembre 2014. I quattro Cantoni che non hanno ancora adottato disposizioni corrispondenti potranno utilizzare la guida per impostare la loro attività di esecuzione.

4 Programma di legislatura e strategie nazionali del Consiglio federale

4.1 Rapporto con il programma di legislatura

Il progetto legislativo è stato annunciato nel messaggio del 25 gennaio 2012¹¹⁷ concernente il programma di legislatura 2011–2015 come messaggio concernente l'approvazione e l'attuazione della Convenzione quadro dell'OMS sul controllo del tabacco (FCTC). Questo messaggio comprendeva anche il presente D-LPTab, che viene ora sottoposto al Parlamento separatamente senza l'approvazione del FCTC.

¹¹⁷ FF 2012 305, qui 436

Il presente disegno di legge sui prodotti del tabacco è un contributo agli obiettivi definiti dal Programma nazionale tabacco 2008–2012 che abbiamo approvato e prorogato fino al 2016¹¹⁸. Nell'intento di rafforzare la prevenzione strutturale, il D-LPTab concretizza gli obiettivi del programma e prevede un adeguamento della legislazione svizzera all'evoluzione internazionale, soprattutto mediante la ratifica della FCTC. La legge è peraltro anche un contributo all'obiettivo 1.3 delle priorità di politica sanitaria «Sanità2020» (Rafforzare la promozione della salute e la prevenzione delle malattie non trasmissibili)¹¹⁹.

5

Aspetti giuridici

5.1

Costituzionalità

Il D-LPTab si fonda sugli articoli 95 capoverso 1 e 118 capoverso 2 lettere a e b Cost.

Secondo l'articolo 118 capoverso 2 Cost., la Confederazione emana prescrizioni concernenti «l'impiego di alimenti, nonché di farmaci, stupefacenti, organismi, sostanze chimiche e oggetti che possono mettere in pericolo la salute». La Confederazione dispone di un'ampia competenza legislativa in questo settore. Nell'ottica costituzionale, ai fini del presente disegno di legge è fondamentale l'articolo 118 capoverso 2 lettera a Cost., che mira a proteggere i consumatori dal rischio di danni alla salute nell'impiego di determinati prodotti. Sostanzialmente la norma comprende l'impiego di oggetti di uso e consumo che possano rappresentare una minaccia alla salute. L'elenco indicato alla lettera a non ha carattere esaustivo¹²⁰. Fondamentalmente sono menzionate tutte le merci e gli oggetti suscettibili di mettere in pericolo la salute, tra cui quelli più importanti nella vita quotidiana (derrate alimentari, agenti terapeutici, prodotti chimici ecc.). I prodotti del tabacco rientrano indubbiamente tra gli oggetti suscettibili di mettere in pericolo la salute della popolazione.

L'articolo 118 capoverso 2 lettera b Cost. conferisce alla Confederazione la competenza di emanare prescrizioni sulla lotta contro malattie trasmissibili fortemente diffuse e maligne dell'uomo e degli animali. I provvedimenti adottati dalla Confederazione devono essere destinati alla «lotta» contro le malattie, come indicato alla lettera b, o quanto meno alla riduzione dei fattori di rischio legati a tali malattie, come nel presente caso del consumo dei prodotti del tabacco. Per malattie fortemente diffuse si intendono segnatamente malattie non trasmissibili, come le patologie cardiovascolari. L'appellativo «maligne» si riferisce infine alle malattie che mettono in pericolo la vita umana o incidono considerevolmente sulla salute, come i tumori.

Nell'ingresso del D-LPTab è stato integrato l'articolo 95 capoverso 1 Cost. che autorizza la Confederazione a emanare prescrizioni sull'esercizio dell'attività eco-

¹¹⁸ www.bag.admin.ch > Temi > Alcol, tabacco, droghe, Strategia nazionale Dipendenze > Tabacco > Programma nazionale

¹¹⁹ www.bag.admin.ch > Temi > Sanità2020

¹²⁰ Tomas Poledna, art. 118 in: Bernhard Ehrenzeller, Philippe Mastronardi, Rainer J. Schweizer, Klaus A. Vallender (ed.): Die schweizerische Bundesverfassung. St. Galler Kommentar. 2a ed. Zurigo 2008, n. marg. 9.

nomica privata. La Confederazione dispone quindi di una piena competenza a disciplinare, in materia di polizia sanitaria, la messa a disposizione sul mercato di prodotti del tabacco da parte di soggetti economici privati nel rispetto dell'interesse generale macroeconomico svizzero.

Le misure del presente disegno in materia di pubblicità, promozione delle vendite e sponsorizzazione possono comportare una limitazione della libertà di opinione e d'informazione (art. 16 Cost.), della libertà dei media (art. 17 Cost.) e della libertà economica (art. 27 Cost.). Tali misure devono quindi considerare, da un lato, le esigenze di difesa dell'interesse pubblico e, dall'altro, la potenziale lesione dei diritti fondamentali. Le limitazioni di queste libertà necessitano di un fondamento giuridico, devono essere giustificate da un interesse pubblico e rispettare il principio della proporzionalità.

Il fondamento giuridico viene creato con il presente disegno. La competenza di disciplinamento (art. 3 Cost.) è data dai fondamenti costituzionali menzionati. L'interesse pubblico ad adottare misure di protezione della salute emerge dal mandato costituzionale di regolamentare l'impiego di oggetti suscettibili di mettere in pericolo la salute e di lottare contro malattie fortemente diffuse e maligne. I singoli disciplinamenti del disegno sono proporzionati allo scopo perseguito. Le eventuali limitazioni alla libertà di opinione e d'informazione e alla libertà economica sono circoscritti allo stretto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del disciplinamento.

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Le disposizioni del presente disegno sono compatibili con gli impegni presi dalla Svizzera in seno agli accordi dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) e di altri accordi internazionali in materia di investimenti e di libero scambio. Il presente disegno è altresì conforme agli impegni della Svizzera assunti nei confronti dell'Unione europea (UE) e agli obiettivi fissati nell'ambito della sua politica europea.

In quanto Paese membro dell'OMC, la Svizzera è tenuta in particolare a vegliare, nell'adozione di regolamentazioni tecniche, sul rispetto dell'Accordo sugli ostacoli tecnici agli scambi (di seguito Accordo OTS)¹²¹. Secondo l'Accordo OTS, i progetti di regolamenti tecnici nazionali devono essere notificati ai Paesi membri dell'OMC a determinate condizioni, soprattutto qualora il relativo contenuto tecnico diverga da quello delle norme, delle guide e delle raccomandazioni internazionali in materia oppure nel caso in cui non esistano disposizioni o norme internazionali in questo ambito o ancora qualora tali disposizioni o norme possano generare effetti rilevanti sul commercio¹²². La Svizzera è altresì tenuta, ai sensi dell'Accordo del 21 giugno 2001¹²³ che modifica la convenzione del 4 gennaio 1960 istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio (AELS) e in particolare il suo allegato H, a rispettare la

¹²¹ RS **0.632.20** allegato 1A.6

¹²² Sul piano della legislazione nazionale, l'impegno svizzero a comunicare i suoi regolamenti tecnici nel quadro dell'accordo OMC e dell'AELS trova riscontro nell'ordinanza del 17 giugno 1996 sulla notificazione (ON, RS **946.511**).

¹²³ RS **0.632.31**

procedura di comunicazione di progetti di regola tecnica qualora questi ultimi non riprendano integralmente le norme internazionali o europee (art. 2 dell'allegato H). Conformemente alle regolamentazioni menzionate, il presente disegno è stato comunicato per notifica ai Paesi membri dell'OMC e dell'AELS parallelamente alla procedura di consultazione. Il disegno ha suscitato due reazioni da parte dei nostri partner commerciali: Cuba e l'UE hanno posto delle domande sul futuro disciplinamento in materia di avvertenze e tenore massimo di sostanze tossiche e additivi, nonché sul regime previsto per le sigarette elettroniche con o senza nicotina. Le risposte fornite dalla Svizzera, che ha indicato segnatamente che la maggior parte di questi elementi sarà disciplinata in un secondo tempo a livello di ordinanza, informando al contempo sulle disposizioni in vigore attualmente in questi settori, non hanno suscitato ulteriori domande o reazioni.

Dato che la Svizzera non ha ratificato la FCTC, per il momento quest'ultima non è vincolante per il nostro Paese. Il punto 1.6.3 di questo messaggio offre una visione d'insieme delle disposizioni internazionali contenute nella convenzione summenzionata.

5.3 Forma dell'atto

Secondo l'articolo 164 capoverso 1 Cost. tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto sono emanate sotto forma di legge federale. Il presente disegno contiene in particolare disposizioni importanti sui diritti e gli obblighi dei fabbricanti, degli importatori e dei venditori di prodotti del tabacco. Le altre disposizioni secondarie, tecniche o di dettaglio saranno disciplinate nell'ordinanza di applicazione.

5.4 Delega di competenze legislative

Il disegno prevede diverse disposizioni relative alla delega di competenze normative che consentono al Consiglio federale di emanare, per via d'ordinanza, le norme concrete di applicazione necessarie all'esecuzione della legge. Tali norme sono definite esaurientemente e permettono di adattare il testo di legge in modo più rapido ed efficace alle nuove conoscenze scientifiche e alle modifiche del diritto internazionale, in particolare di quello dell'UE. Sono ugualmente oggetto di deleghe di competenze legislative i requisiti che necessitano di misure tecniche per essere applicati.

L'articolo 3 capoverso 3 D-LPTab conferisce al Consiglio federale la possibilità di prevedere che per determinate disposizioni di legge, qualora fosse necessario per la protezione della salute, i prodotti da inalare che non contengono tabacco utilizzati come prodotti del tabacco che non liberano nicotina (ad es. le sigarette elettroniche senza nicotina) vengano assimilati ai prodotti del tabacco. Possiamo pertanto prevedere per questi prodotti un disciplinamento mirato conforme all'attuale stato delle conoscenze scientifiche (ad es. relativamente alla loro composizione, alle emissioni e alla pubblicità).

L'articolo 5 capoverso 2 D-LPTab autorizza il Consiglio federale a definire le modalità di applicazione e di documentazione del controllo autonomo, conferendogli la possibilità di dichiarare vincolanti determinate procedure di analisi. L'applica-

zione del principio del controllo autonomo da parte delle aziende che desiderano mettere a disposizione sul mercato un prodotto del tabacco richiede un disciplinamento corredato di dettagli e precisazioni che devono essere previste in un'ordinanza.

L'articolo 7 capoversi 2-4 D-LPTab conferisce al Consiglio federale la competenza di stabilire, se necessario per la protezione della salute, le quantità massime di determinati ingredienti ed emissioni particolarmente nocive per la salute oppure di vietare ingredienti particolarmente pericolosi. Le quantità massime fissate devono poter essere modificate entro termini relativamente brevi oppure deve essere possibile introdurre nuove quantità massime in funzione delle nuove conoscenze scientifiche; da qui la necessità di definire queste quantità ed eventuali divieti nell'ordinanza di applicazione.

L'articolo 8 capoversi 2 e 3 D-LPTab incarica il Consiglio federale di stabilire quali indicazioni e avvertenze devono recare i prodotti del tabacco. Tali dettagli, suscettibili di modifiche a medio o a lungo termine, non possono essere disciplinati a livello di legge.

L'articolo 11 capoverso 2 D-LPTab attribuisce al Consiglio federale la competenza di stabilire il contenuto e le modalità della notifica per i prodotti di cui all'articolo 3 capoverso 2 D-LPTab.

L'articolo 12 D-LPTab conferisce al Consiglio federale la possibilità di limitare la quantità di prodotti del tabacco che un consumatore può importare per uso personale. È pertanto necessario prevedere prescrizioni a livello dell'ordinanza.

L'articolo 13 capoverso 2 D-LPTab conferisce al Consiglio federale la possibilità di prevedere una notifica alla competente autorità cantonale e all'UFSP qualora un prodotto contenga ingredienti nocivi per la salute di cui il consumatore non si aspetti la presenza.

L'articolo 17 capoverso 2 D-LPTab incarica il Consiglio federale di determinare quale avvertenza devono recare la pubblicità per i prodotti del tabacco e i riferimenti a sponsorizzazioni e gli consente di prevedere eccezioni per determinati riferimenti a sponsorizzazioni, ad esempio se non è possibile apporre avvertenze.

L'articolo 20 capoverso 4 D-LPTab incarica il Consiglio federale di disciplinare le singole condizioni per i test d'acquisto. Le diverse questioni legate alla procedura da seguire per effettuare i test d'acquisto devono logicamente essere disciplinate dal Consiglio federale.

Gli *articoli 21 capoverso 2 e 22 capoverso 2* D-LPTab attribuiscono al Consiglio federale la competenza di disciplinare il contenuto e i dettagli delle notifiche della composizione dei prodotti e dell'ammontare delle spese per la pubblicità, la promozione delle vendite e la sponsorizzazione.

L'articolo 27 capoverso 2 D-LPTab conferisce al Consiglio federale la competenza di concludere accordi internazionali in materia di cooperazione tecnica, in particolare in merito alla partecipazione della Svizzera a sistemi d'informazione internazionali per i consumatori o per le autorità, finalizzati all'attuazione della legge.

L'articolo 30 capoverso 3 D-LPTab attribuisce al Consiglio federale la competenza di disciplinare i dettagli dei controlli ufficiali dei prodotti del tabacco, al fine di aiutare i Cantoni nel coordinamento dei loro controlli.

Gli *articoli 34–36* D-LPTab investono il Consiglio federale del potere di disciplinare i dettagli del trattamento e dello scambio dei dati personali necessari all'esecuzione della legge.

L'*articolo 38 capoverso 1* D-LPTab prevede che il Consiglio federale disciplini gli emolumenti per i controlli e le misure degli organi esecutivi della Confederazione.

