

11.025

**Messaggio
concernente l'iniziativa popolare federale
«Protezione contro il fumo passivo»**

dell'11 marzo 2011

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi trasmettiamo l'iniziativa popolare federale «Protezione contro il fumo passivo», che vi proponiamo di sottoporre senza controprogetto al voto del Popolo e dei Cantoni, con la raccomandazione di respingerla.

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

11 marzo 2011

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Micheline Calmy-Rey
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Il 18 maggio 2010 il comitato d'iniziativa ha consegnato alla Cancelleria federale, entro i termini prescritti, le firme raccolte a sostegno dell'iniziativa popolare federale «Protezione contro il fumo passivo». Con decisione dell'8 giugno 2010 la Cancelleria federale ha constatato che l'iniziativa era riuscita avendo raccolto 116 290 firme valide.

L'iniziativa prevede, da un lato, di iscrivere nella Costituzione federale la protezione contro il fumo passivo e, dall'altro, di vietare di fumare negli spazi chiusi adibiti a luogo di lavoro nonché negli altri spazi chiusi accessibili al pubblico, con qualche eccezione a quest'ultimo divieto. Intende parimenti uniformare le differenti pratiche cantonali attuali.

Spetterebbe inoltre al Consiglio federale emanare mediante ordinanza, al più tardi sei mesi dopo l'accettazione dell'iniziativa, disposizioni di esecuzione che verrebbero applicate fino all'entrata in vigore delle pertinenti leggi.

Il Consiglio federale raccomanda di respingere l'iniziativa alla quale non contrappone controprogetti. Reputa la legislazione attuale sufficiente a garantire una protezione della salute dei lavoratori e della popolazione. D'altronde, l'iniziativa rischia di causare ulteriori modifiche alla pratica attuale, evenienza non auspicabile. Prima di modificare la legislazione in vigore, è meglio trarre gli insegnamenti dalla pratica attualmente prevalente che sembra già aver sortito numerosi effetti positivi.

Messaggio

1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa

1.1 Testo

Il testo dell'iniziativa popolare federale «Protezione contro il fumo passivo» ha il seguente tenore:

I

La Costituzione federale¹ è modificata come segue:

Art. 118a (nuovo) Protezione contro il fumo passivo

¹ La Confederazione emana prescrizioni sulla protezione delle persone contro il fumo passivo.

² È vietato fumare in tutti gli spazi chiusi adibiti a luogo di lavoro.

³ È di regola vietato fumare in tutti gli spazi chiusi accessibili al pubblico; la legge stabilisce le eccezioni. Sono accessibili al pubblico in particolare gli spazi chiusi:

- a. delle imprese del settore alberghiero e della ristorazione;
- b. degli edifici e dei veicoli dei trasporti pubblici;
- c. degli edifici adibiti all'istruzione, allo sport, alla cultura o al tempo libero;
- d. degli edifici del settore sanitario e sociale nonché di quelli adibiti all'esecuzione delle pene.

II

Le disposizioni transitorie della Costituzione federale sono modificate come segue:

Art. 197 n. 8 (nuovo)

8. Disposizione transitoria dell'articolo 118a (Protezione contro il fumo passivo)

Al più tardi sei mesi dopo l'accettazione dell'articolo 118a da parte del Popolo e dei Cantoni, il Consiglio federale emana mediante ordinanza le disposizioni di esecuzione dell'articolo 118a capoversi 2 e 3; tali disposizioni si applicano fino all'entrata in vigore delle pertinenti leggi.

1.2 Riuscita e termini di trattazione

L'iniziativa popolare federale «Protezione contro il fumo passivo» è stata sottoposta a esame preliminare dalla Cancelleria federale il 5 maggio 2009² e depositata il 18 maggio 2010 con le firme necessarie.

Con decisione dell'8 giugno 2010³ la Cancelleria federale ne ha constatato la riuscita formale con 116 290 firme valide.

L'iniziativa è presentata in forma di progetto elaborato. Il nostro Collegio non vi oppone alcun controprogetto. Secondo l'articolo 97 capoverso 1 lettera a della legge del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento, LParl)⁴, il Consiglio federale ha tempo fino al 18 maggio 2011 per presentare al Parlamento il messaggio con il disegno di decreto federale. Conformemente all'articolo 100 LParl, l'Assemblea federale deve prendere una decisione in merito all'iniziativa popolare «Protezione contro il fumo passivo» entro il 18 novembre 2012.

1.3 Validità

L'iniziativa soddisfa i criteri di validità sanciti nell'articolo 139 capoverso 3 della Costituzione federale (Cost.):

- è presentata in forma di progetto interamente elaborato e soddisfa il principio dell'unità formale;
- tra le singole parti dell'iniziativa vi è un nesso oggettivo. Essa soddisfa pertanto il principio dell'unità materiale;
- l'iniziativa non viola alcuna disposizione cogente del diritto internazionale e soddisfa pertanto i requisiti di conformità al diritto internazionale.

L'iniziativa popolare è quindi da considerarsi valida.

2 Contesto

Il 9 luglio 2002 la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N) ha depositato un postulato (02.3379) nel quale invitava il Consiglio federale a studiare la possibilità di emanare direttive vincolanti per la protezione dei non fumatori, fondandosi sull'articolo 118 Cost. In seguito all'accoglimento del postulato da parte del Consiglio nazionale, il nostro Collegio ha fatto redigere un rapporto che ha approvato il 10 marzo 2006⁵.

Parallelamente, l'8 ottobre 2004 il consigliere nazionale Felix Gutzwiller ha depositato un'iniziativa parlamentare intesa a migliorare la protezione della popolazione e dell'economia dalle conseguenze nefaste e limitative provocate dal fumo passivo. Convinte della necessità di dare una risposta di ordine legislativo al problema, le due Commissioni della sicurezza sociale e della sanità l'hanno accolta. La Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale (CSSS-N) ha elaborato

² FF **2009** 2835

³ FF **2010** 3654

⁴ RS **171.10**

⁵ FF **2006** 3413

dapprima un progetto di revisione della legge del 18 marzo 1964⁶ sul lavoro (LL). Dopo aver consultato i Cantoni, i partiti e le altre cerchie interessate, la CSSS-N ha abbandonato il progetto di revisione della legge sul lavoro per stilare il disegno di una nuova legge dedicata specificamente alla protezione contro il fumo passivo⁷. Al termine di dibattiti parlamentari intensi protrattisi fino alla conferenza di conciliazione e che hanno dato luogo a votazioni serrate, la nuova legge è stata adottata il 3 ottobre 2008⁸. Non è stato lanciato alcun referendum. In base a questa legge, il 28 ottobre 2009⁹ il Consiglio federale ha emanato l'ordinanza concernente la protezione contro il fumo passivo (Ordinanza concernente il fumo passivo, OPFP) e ha fissato l'entrata in vigore della nuova normativa per il 1° maggio 2010.

2.1 Disciplinamento federale

La legislazione federale prevede il divieto di fumare negli spazi chiusi accessibili al pubblico o adibiti a luogo di lavoro per più persone. Il divieto non è assoluto; il gerente o il responsabile dell'ordine interno può infatti permettere di fumare in locali appositi designati allo scopo (sale fumatori o fumoir) in cui non sono impiegati lavoratori¹⁰, purché siano separati, designati come spazi per fumatori e dotati di sufficiente ventilazione. Sono state introdotte alcune eccezioni supplementari; un'autorizzazione di struttura per fumatori è concessa per esempio su richiesta alle imprese della ristorazione che soddisfano i seguenti criteri:

- a. dispongono di una superficie totale accessibile al pubblico non superiore a 80 m²;
- b. dispongono di una sufficiente ventilazione e sono facilmente riconoscibili dall'esterno come locali per fumatori;
- c. impiegano unicamente persone che hanno acconsentito per scritto a essere impiegate in un locale per fumatori.

Quest'ultima condizione si applica anche alle sale fumatori delle imprese del settore alberghiero e della ristorazione.

La legge federale prevede infine che i Cantoni possano emanare prescrizioni più severe a tutela della salute.

2.2 Disciplinamenti e pratiche cantonali

I Cantoni non hanno atteso che la Confederazione legiferasse per disciplinare la protezione contro il fumo passivo. In Svizzera, il Cantone Ticino è stato pioniere in materia. La legge ticinese sugli esercizi pubblici, approvata il 12 marzo 2006 dal 79 per cento dei votanti, prevede un divieto di fumare con la facoltà di creare spazi fisicamente separati adibiti ai fumatori. Altri Cantoni hanno accolto iniziative

⁶ RS 822.11

⁷ FF 2007 5657

⁸ RS 818.31

⁹ RS 818.311

¹⁰ A eccezione delle imprese del settore alberghiero e della ristorazione, cfr. art. 4 cpv. 2 della legge federale del 3 ottobre 2008 concernente la protezione contro il fumo passivo.

popolari o emanato una legislazione prima che la legge federale venisse adottata: AR, BE, BS, FR, GE, GR, NW, SG, SH, SO, UR, VS, ZH.

Rispetto alla legge federale che consente ai Cantoni di emanare prescrizioni più severe a tutela della salute (art. 4), la situazione attuale nel settore della ristorazione è la seguente:

- in otto Cantoni (BL, BS, FR, GE, NE, SG, VD e VS, pari al 36 % della popolazione svizzera) vige un disciplinamento cantonale che vieta le imprese della ristorazione per fumatori e il servizio nei fumoir;
- in sette Cantoni (AR, BE, GR, SO, UR, TI e ZH, ossia il 41 % della popolazione) è vietato aprire imprese della ristorazione per fumatori, ma si autorizza il servizio nei fumoir;
- undici Cantoni (AG, AI, GL, JU, LU, NW, OW, SH, SZ, TG e ZG, ossia il 23 % della popolazione) adempiono i requisiti minimi previsti nella legge federale autorizzando le imprese della ristorazione per fumatori che dispongono di una superficie non superiore a 80 m² e il servizio nei fumoir.

Differenze cantionali esistono anche nell'applicazione del diritto federale. Dato che la normativa federale non definisce le nozioni di «locali chiusi» (p. es. terrazze e giardini d'inverno) e di «sufficiente ventilazione» (p. es. norme in materia di ventilazione), i Cantoni dispongono di un ampio margine d'interpretazione. Per quanto riguarda per esempio il requisito della «sufficiente ventilazione», alcuni Cantoni considerano che una finestra basti a garantire un'aerazione adeguata, mentre altri fanno riferimento alle norme stabilite dalle associazioni professionali del settore che prevedono una ventilazione meccanica e valori minimi relativi alla quantità di aria fresca da convogliare. L'interpretazione concernente le condizioni che permettono di creare dei «privé» riservati ai fumatori ha reso difficile, segnatamente a Basilea Città, applicare la legislazione. Sono in corso procedure, anche sul piano giudiziario, che dovrebbero consentire di chiarire la situazione.

2.3 Situazione all'estero

La maggior parte dei Paesi ha adottato misure legislative atte a proteggere i cittadini e soprattutto i lavoratori contro il fumo passivo. In Europa, l'Irlanda ha aperto la strada diventando il 29 marzo 2004 il primo Paese europeo a bandire il fumo dagli spazi chiusi; non è infatti possibile aprire fumoir nei locali pubblici o sul luogo di lavoro. Per quanto riguarda i nostri vicini, la Francia ha introdotto un divieto simile, ma con la possibilità di prevedere fumoir senza servizio. L'Italia, l'Austria e i Länder tedeschi hanno parimenti introdotto divieti di fumare, ma con il servizio possibile nelle sale riservate ai fumatori degli esercizi del settore alberghiero e della ristorazione. In Austria e in quasi tutti i Länder tedeschi sono previste eccezioni al divieto di fumare per le imprese della ristorazione di dimensioni ridotte o che non offrono da mangiare. A tale proposito il Land della Baviera rappresenta un'eccezione notevole: dalla votazione popolare del 4 luglio 2010 il divieto di fumare nei bar, nei caffè e nei ristoranti è generale, senza la possibilità di installare dei fumoir.

2.4

Lacune del disciplinamento federale

Pur mirando a proteggere la popolazione e i lavoratori contro il fumo passivo e le sue conseguenze, il disciplinamento federale tutela il pubblico in modo incompleto nella misura in cui, nel settore della gastronomia, possono continuare a esistere ristoranti per fumatori. Nei villaggi in cui non vi è che un unico esercizio pubblico, ai clienti non rimane talvolta altra scelta che frequentare tale locale.

Anche la protezione dei lavoratori risulta incompleta. Non si può escludere che certi dipendenti si vedano rifiutare un impiego perché non sono disposti ad accettare di lavorare in un locale pieno di fumo. Inoltre, dato che i locali non accessibili al pubblico in cui lavora un unico dipendente sono esclusi dal campo di validità della legge, una persona che lavora da sola in un «privé fumatori» può essere esposta al fumo passivo senza poter dare o meno il proprio accordo.

Com'è stato evidenziato nel numero 2.2, numerose incertezze relative alle nozioni di base portano i Cantoni a interpretare queste ultime in modi molto diversi tra loro.

Ciononostante, è considerato che è trascorso poco tempo dall'entrata in vigore della legge, sembra che il diritto in vigore venga applicato globalmente in modo soddisfacente e che la protezione della salute della maggior parte dei lavoratori sia garantita.

2.5

Argomenti degli autori dell'iniziativa

Gli autori dell'iniziativa argomentano che il fumo passivo contiene numerose sostanze tossiche, una cinquantina delle quali note per il loro potenziale cancerogeno, e che, come menzionato nel rapporto del Consiglio federale del 10 marzo 2006¹¹ sulla protezione dal tabagismo passivo, non esiste un livello innocuo di esposizione al fumo. Un'esposizione regolare al fumo passivo può provocare infiammazioni delle vie respiratorie, asma, tumori e malattie cardiovascolari (infarto del miocardio, ictus cerebrale). Inoltre, il fumo passivo è una delle cause principali della sindrome della morte in culla. Anche tra gli stessi fumatori l'esposizione al fumo passivo causa un aumento delle malattie e dei decessi.

Lo studio «Gesundheitskosten des Passivrauchens in der Schweiz»¹² ha mostrato che nel 2006 in Svizzera il fumo passivo nei locali pubblici e sul posto di lavoro ha causato 70 000 giornate di degenza in ospedale e la perdita di 3000 anni di vita. In particolare sarebbero ad esso imputabili 233 decessi e 179 nascite premature. Il tutto corrisponde a un costo sociale complessivo stimato a 418 milioni di franchi, 252 dei quali per i soli trattamenti medici.

Pur avendo registrato una forte diminuzione in questi ultimi anni – la percentuale delle persone esposte al fumo passivo per almeno un'ora al giorno è passata in Svizzera dal 35 al 15 per cento tra il 2002 e il 2009¹³ – il numero delle persone

¹¹ FF 2006 3413

¹² Hauri D., Lieb C., Kooijman C., Wenk S., van Nieuwkoop R., Sommer H., Rööslö M., novembre 2009, rapporto per il Fondo per la prevenzione del tabagismo, Ufficio federale della sanità pubblica.

¹³ Radtke T., Keller R., Krebs H., Hornung R., settembre 2010, Passivrauchen in der Schweizer Bevölkerung 2009. Tabakmonitoring – Schweizerische Umfrage zum Tabakkonsum, Istituto di psicologia dell'Università di Zurigo.

esposte rimane ancora molto elevato¹⁴. Soprattutto nel settore alberghiero e della ristorazione, secondo gli autori dell'iniziativa diverse migliaia di dipendenti continuerebbero a essere esposti quotidianamente al fumo sul luogo di lavoro senza avere la possibilità concreta di evitarlo.

Gli autori dell'iniziativa fanno notare che l'unica soluzione economica e facilmente attuabile per evitare rischi di natura sanitaria consiste nel non fumare negli spazi chiusi; questa semplice soluzione si è infatti rivelata efficace, accettata e realizzabile in numerosi altri Paesi.

Il disciplinamento attuale porta ad avere pratiche differenti nei diversi Cantoni, un fatto di cui si rammarica una gran parte sia dei fautori sia degli oppositori a un divieto di fumare negli esercizi pubblici.

Dal profilo materiale la proposta presentata dagli autori dell'iniziativa risulta essere quasi identica al disegno di legge del 2007 concernente la protezione contro il fumo passivo caldeggiato dalla maggioranza della CSSS-N¹⁵ e che aveva ottenuto il sostegno del Consiglio federale¹⁶.

3 Scopi e tenore dell'iniziativa

3.1 Scopi dell'iniziativa

Lo scopo principale dell'iniziativa popolare «Protezione contro il fumo passivo» consiste nel migliorare la protezione contro l'esposizione al fumo passivo della popolazione e dei lavoratori. Nel medesimo tempo gli autori perseguono anche altri scopi, secondari, ossia unificare il disciplinamento a livello nazionale, abolire le ineguaglianze esistenti tra le imprese della ristorazione di dimensioni differenti, chiarire le disposizioni di applicazione, diminuire il consumo di tabacco e i costi causati dalle patologie indotte dal fumo passivo nonché gli abusi (catene di esercizi pubblici convertiti in «privé fumatori»).

3.2 Disciplinamento previsto dall'iniziativa

L'iniziativa intende rafforzare la protezione contro il fumo passivo disciplinando più severamente di quanto faccia la legge federale del 3 ottobre 2008 concernente la protezione contro il fumo passivo attualmente in vigore i punti seguenti:

- sarà vietato fumare in tutti gli spazi chiusi adibiti a luogo di lavoro. La prescrizione comprenderà dunque anche tutti i luoghi di lavoro individuali. Rimarrà tuttavia possibile fumare nelle economie domestiche private e all'esterno. Il disciplinamento attuale autorizza il fumo negli spazi chiusi non accessibili al pubblico in cui lavora un'unica persona;
- sarà di regola vietato fumare in tutti gli spazi chiusi accessibili al pubblico. In tutte le imprese della ristorazione sarà d'ora in poi vietato fumare. La legge stabilirà le eccezioni, per esempio quella di creare un fumoir rispet-

¹⁴ Secondo il Programma nazionale tabacco 2008–2012 adottato dal Consiglio federale l'obiettivo è di portare questa percentuale al 5 %.

¹⁵ FF 2007 5657

¹⁶ FF 2007 5661

tando determinate condizioni (sufficiente ventilazione, niente servizio). La legge federale in vigore autorizza le imprese della ristorazione con una superficie massima di 80 m² a funzionare come locali per fumatori se il Cantone rilascia loro un'autorizzazione;

- l'iniziativa prevede il divieto di servire nei fumoir. Con questa misura intende proteggere meglio la salute del personale impiegato nel settore alberghiero e della ristorazione. I fumoir con servizio sono attualmente permessi nel settore alberghiero e della ristorazione;
- l'iniziativa mira a uniformare la legislazione su tutto il territorio svizzero e ad evitare distorsioni della concorrenza tra le imprese della ristorazione. I Cantoni hanno attualmente la possibilità di legiferare in modo più restrittivo di quanto faccia la legge federale concernente la protezione contro il fumo passivo (cfr. n. 2.2 per un quadro della situazione attuale);
- l'iniziativa prevede anche di introdurre nella Costituzione federale una disposizione transitoria che delega al Consiglio federale la competenza di emanare mediante ordinanza le disposizioni di esecuzione necessarie al più tardi sei mesi dopo l'accettazione dell'iniziativa.

3.3 Commento e interpretazione del testo dell'iniziativa

In via di principio conviene fondarsi sul tenore di un'iniziativa popolare e non sulle intenzioni soggettive dei suoi autori. Il testo di accompagnamento, se esiste, e le dichiarazioni degli autori possono tuttavia essere presi in considerazione. Lo stesso vale per le circostanze che hanno condotto alla sua concezione. Quanto all'analisi letterale del testo, occorre seguire le regole riconosciute dell'interpretazione.

Nel caso specifico non esistono testi di accompagnamento veri e propri. È stata comunque presa in considerazione la documentazione pubblicata dagli autori dell'iniziativa sul loro sito Internet¹⁷.

Il testo dell'iniziativa si suddivide in un articolo costituzionale e in una disposizione transitoria che esamineremo qui di seguito.

- In via preliminare occorre precisare che, nel lasso di tempo intercorso tra il deposito dell'iniziativa e la pubblicazione del presente messaggio, nella Costituzione sono state introdotte due nuove disposizioni (art. 118a Medicina complementare e art. 118b Ricerca sull'essere umano) e che, se il Popolo dovesse adottare la presente iniziativa, si tratterebbe probabilmente di adeguare di conseguenza la numerazione degli articoli costituzionali.
- Il capoverso 1 del testo dell'iniziativa prevede che la Confederazione legiferi per proteggere le persone contro il fumo passivo. Anche se la Confederazione ha già emanato disposizioni nel settore specifico fondandosi sugli articoli 110 capoverso 1 lettera a e 118 capoverso 2 lettera b Cost., gli autori dell'iniziativa desiderano iscrivere espressamente questa competenza nella Costituzione.

¹⁷ www.rauchfrei-ja.ch

Far figurare in modo esplicito questa competenza nella Costituzione limiterebbe la competenza dei Cantoni di emanare la loro legislazione in materia. In effetti, secondo l'articolo 3 Cost. i Cantoni sono sovrani per quanto la loro sovranità non sia limitata dalla Costituzione federale ed esercitano tutti i diritti non delegati alla Confederazione.

L'iniziativa mira ad applicare uniformemente la legislazione federale su tutto il territorio e a sopprimere le differenze cantonali.

Occorre nondimeno ricordare che la funzione della Costituzione consiste segnatamente nel definire l'organizzazione e la struttura dello Stato, di determinare la ripartizione delle competenze tra i poteri e gli organi pubblici e di stabilire dei principi; non deve disciplinare ogni settore in modo esaustivo. Se l'iniziativa venisse accolta, si finirebbe per appesantire inutilmente la Costituzione in un ambito troppo specifico.

- Il capoverso 2 prevede che sia vietato fumare in tutti gli spazi chiusi adibiti a luogo di lavoro.

Con questa misura s'intende rafforzare la protezione della salute di tutti i lavoratori, qualunque sia la loro professione, sempre che la svolgano in uno spazio chiuso. La misura ha due componenti:

la prima riguarda il luogo di lavoro. Dal momento che ci si trova in uno spazio chiuso, il divieto si applica a tutto il luogo di lavoro, sia esso individuale o collettivo, legato a un impiego fisso o temporaneo, all'interno o all'esterno dell'impresa. Rispetto alla legislazione attuale, la novità consiste nel fatto che non sarà più permesso fumare nemmeno in un luogo di lavoro individuale. Per quanto riguarda invece la possibilità di creare un fumoir all'interno di un'impresa, essa non è stata sollevata né dall'iniziativa né dai suoi autori. Tuttavia, dalle considerazioni espresse da questi ultimi sui fumoir allestiti nelle carceri, nelle strutture di tipo medico-sociale o negli ospedali si può desumere che la loro intenzione vada nella stessa direzione della volontà espressa dal legislatore, ossia che sarà possibile creare un fumoir separato a condizione che non sia un luogo di lavoro. Sarà del resto sempre possibile fumare in un luogo di lavoro all'aperto (p. es. su un cantiere);

la seconda riguarda gli spazi chiusi. Possono sempre servire da fumoir, a condizione che nessuno vi lavori (p. es. fumoir senza servizio in un'impresa della ristorazione). Gli autori dell'iniziativa mantengono la possibilità di installare un fumoir nelle case per anziani, nelle carceri o negli ospedali, ma sempre a condizione che nessuno vi lavori. In tal modo sembra che vogliano vietare completamente il fumo in questi luoghi, fumoir esclusi. Ciò potrebbe violare i diritti fondamentali delle persone, in particolare la protezione della sfera privata, ossia la libertà personale e la protezione del domicilio. Nel caso per esempio di una cella, luogo considerato come sostituto del domicilio, un divieto totale di fumare all'interno della medesima violerebbe la sfera privata del detenuto fumatore. Lo stesso vale per il paziente di un ospedale o per il pensionato di una struttura di tipo medico-sociale che soggiorna stabilmente in una di queste istituzioni e che non può uscirne a causa del trattamento a cui è sottoposto o del suo stato di salute. Con un simile divieto, ai pazienti di questo genere si impedirebbe totalmente di fumare. Dato che la loro stanza possiede un carattere privato molto pronunciato, il pregiudizio per la loro libertà personale, e più precisamente per la loro sfera privata,

risulterebbe quindi essere notevole, senza che un interesse preponderante contrario lo giustifichi¹⁸.

Sempre secondo gli autori dell'iniziativa è ancora consentito fumare nelle camere d'albergo, sempre che il gerente lo consenta. Le camere d'albergo non sono né spazi pubblici né luoghi di lavoro permanenti e posseggono inoltre un carattere privato molto marcato. Si può ovviamente continuare a fumare nelle economie domestiche private.

Riassumendo, la norma prevista nel capoverso 2 instaura il divieto di fumare nei luoghi di lavoro individuali. Comporta parimenti il fatto che un lavoratore impiegato nel settore alberghiero o della ristorazione non potrà più accettare di lavorare in un esercizio pubblico per fumatori o in un *fumoir*, contrariamente a quanto è attualmente possibile.

- Il capoverso 3 prevede che sia di regola vietato fumare in tutti gli spazi chiusi accessibili al pubblico; la legge stabilisce le eccezioni. Sono accessibili al pubblico in particolare gli spazi chiusi delle imprese del settore alberghiero e della ristorazione, degli edifici e dei veicoli dei trasporti pubblici, degli edifici adibiti all'istruzione, allo sport, alla cultura o al tempo libero, degli edifici del settore sanitario e sociale nonché di quelli adibiti all'esecuzione delle pene. La differenza principale rispetto alla legislazione attuale consiste nel fatto che sarà vietato fumare nelle imprese della ristorazione aventi una superficie inferiore o pari a 80 m², anche se dotati di una ventilazione sufficiente.

L'iniziativa precisa che la legge stabilisce le eccezioni. Sarà quindi sempre possibile creare sale per fumatori, a condizione che soddisfino i requisiti tecnici richiesti (p. es. in materia di ventilazione) e che il servizio non vi sia autorizzato (cfr. n. 3.2).

Inoltre, questo capoverso non fa che confermare la legislazione in vigore. L'espressione «in particolare» precisa che l'elenco degli spazi chiusi accessibili al pubblico menzionati nel capoverso non è esaustivo. Il nostro Collegio dovrà tuttavia elaborare rapidamente disposizioni d'esecuzione e stabilire le eccezioni. Per essere conformi alla Costituzione, le disposizioni dovranno rispettare i diritti fondamentali delle diverse categorie di persone (p. es. detenuti, persone collocate in istituti o che soggiornano stabilmente in una casa di cura o di degenza).

- Con la cifra II l'iniziativa prevede di introdurre nella Costituzione una nuova disposizione transitoria (art. 197 n. 8) che consentirà al Consiglio federale di emanare mediante ordinanza le disposizioni di esecuzione dell'articolo 118a capoversi 2 e 3¹⁹ al più tardi sei mesi dopo l'accettazione dell'articolo 118a da parte del Popolo e dei Cantoni; tali disposizioni si applicheranno dopo l'entrata in vigore delle pertinenti leggi. Sebbene, da un punto di vista strettamente formale, l'iniziativa sia valida, non si può non constatare che accoglierla comporterà serie difficoltà materiali di applicazione obbligando il

¹⁸ Cfr. anche: decisione del Tribunale federale **133 I 110** e il parere giuridico del 7 aprile 2006 «La validité de l'initiative populaire 129 «Fumée passive et santé»» di Vincent Martenet, professore alla facoltà di diritto dell'Università di Losanna.

¹⁹ Il numero di questo articolo dovrà essere adeguato e diventerà probabilmente l'art. 118c Cost.

nostro Collegio a elaborare, in tempi molto stretti e al di fuori delle procedure abituali, il diritto di esecuzione reputato adeguato in virtù unicamente delle nuove disposizioni della Costituzione.

4 Valutazione dell'iniziativa

4.1 Valutazione degli scopi dell'iniziativa

L'iniziativa per la protezione contro il fumo passivo va nella stessa direzione del progetto di legge della CSSS-N sostenuto dal nostro Collegio il 22 agosto 2007²⁰. Raccomandiamo anche in questo caso di respingerla senza opporle alcun controprogetto. Senza aver cambiato opinione sulla questione di principio dal 2007, teniamo a rispettare la volontà del Parlamento che ha adottato di recente una legislazione in materia. Inoltre, la popolazione ha aderito alla soluzione raccomandata dal Parlamento tanto che contro questa legge non è stato lanciato il referendum. Le esperienze fatte dall'entrata in vigore della legge federale del 3 ottobre 2008 concernente la protezione contro il fumo passivo sono nell'insieme positive e non giustificano perciò una revisione anzitempo della legislazione in materia.

4.2 Ripercussioni in caso di accettazione

L'accettazione dell'iniziativa comporterà un'armonizzazione del diritto federale e, di conseguenza, un'applicazione uniforme nei diversi Cantoni.

Ciononostante, all'infuori del settore alberghiero e della ristorazione, le conseguenze di un'accettazione saranno molto limitate; nella grande maggioranza dei luoghi di lavoro vige infatti già il divieto di fumare. Nel settore alberghiero e della ristorazione dovrà essere modificata soltanto la pratica in quei Cantoni che non dispongono già di una protezione più estesa: la misura riguarderà 18 Cantoni. Viceversa, alcuni Cantoni potrebbero essere indotti ad abbassare il livello di protezione, in particolare se la legge federale sottoposta a revisione non dovesse riprendere le loro disposizioni relative alle norme in materia di ventilazione.

Per i Cantoni e per la Confederazione, l'accettazione dell'iniziativa non dovrebbe avere conseguenze finanziarie, visto che si tratterebbe di adeguare la legge attuale. Alcuni compiti amministrativi (esame per autorizzare l'esercizio di un ristorante per fumatori, controllo dell'accordo dei dipendenti che servono in un fumoir o in un locale per fumatori) diventerebbero superflui. Il nostro Collegio dovrà invece emanare le disposizioni transitorie che comportano temporaneamente un carico di lavoro supplementare per l'Amministrazione federale, interamente coperto dai crediti e dalle risorse esistenti. Per quanto riguarda i Cantoni, ci si può aspettare nel complesso una diminuzione dei loro compiti amministrativi.

²⁰ FF 2007 5661

Un'accettazione dell'iniziativa, infine, non dovrebbe avere impatti di rilievo né sui redditi né sull'impiego. Da un'analisi delle cifre d'affari dichiarate alle autorità fiscali dalle imprese di ristorazione del Cantone Ticino²¹ risulta che il divieto di fumare non ha avuto ripercussioni sulla cifra d'affari dei ristoranti. Per quanto riguarda i bar, la cifra d'affari annuale è scesa del 2,3 per cento nel corso dell'anno in cui il divieto di fumare è entrato in vigore, per poi aumentare del 4,7 per cento l'anno successivo. Per quanto concerne le discoteche, gli autori dello studio hanno sì osservato un calo più consistente della cifra d'affari, ma tale flessione è difficile da interpretare²².

4.3 Prego e lacune dell'iniziativa

La soluzione proposta dagli autori dell'iniziativa presenta alcuni vantaggi. Innanzitutto permetterebbe effettivamente di proteggere tutta la popolazione dal fumo passivo, pur offrendo la possibilità di proporre locali in cui i fumatori possono andare a fumare. Proteggerebbe anche i lavoratori del settore alberghiero e della ristorazione che sono esposti fortemente e quotidianamente al fumo di tabacco presente nell'ambiente. Creerebbe inoltre condizioni quadro uguali per tutti abolendo il trattamento preferenziale per i locali pubblici la cui superficie non supera gli 80 m² ed eliminando il rischio che le persone in cerca d'impiego si vedano rifiutare un posto nel settore alberghiero o della ristorazione se non accettano di essere esposte al fumo passivo.

Ciononostante l'iniziativa è sproporzionata e prematura. Essendo la grande maggioranza della popolazione e dei lavoratori già ben protetta dal disciplinamento attuale, l'iniziativa eserciterebbe un impatto unicamente su un numero molto ristretto di persone. È inoltre imprecisa in quanto non affronta la questione degli stabilimenti di soggiorno prolungato che possono essere considerati come sostituti del domicilio e che hanno un carattere privato molto marcato (p. es. carceri, strutture di tipo medico-sociale, ospedali). Un'eventuale attuazione dell'iniziativa dovrebbe pertanto essere concretizzata conformemente ai diritti fondamentali e adattata alla pratica. Inoltre, l'iniziativa risulta essere sproporzionata poiché non consente ai fumatori di fumare in un ufficio individuale non accessibile al pubblico.

Dal punto di vista formale l'iniziativa introdurrebbe nella Costituzione federale nuove disposizioni, quando invece gli obiettivi perseguiti dai suoi autori possono essere raggiunti mediante una revisione della legge e dell'ordinanza in vigore. L'iniziativa prevede inoltre che il nostro Collegio emani un'ordinanza di applicazione al più tardi entro sei mesi dall'accettazione dell'iniziativa, ma prima che il Parlamento si chini sulla revisione della legge. Una simile procedura, inusuale, rischierebbe di comportare due modifiche successive della pratica in materia di protezione contro il fumo e non è quindi auspicabile.

- ²¹ Schulz T., Hartung U.: «Einfluss des Rauchverbots auf die Gastronomieumsätze im Tessin: Evidenz aus der Umsatzsteuer-Statistik der Eidgenössischen Steuerverwaltung» (rapporto redatto nel 2010 su mandato del Fondo per la prevenzione del tabagismo).
- ²² Rispetto alla cifra d'affari realizzata nel 2006 e fissata arbitrariamente a 100, le cifre d'affari equivalevano a 84,6 punti nel 2005, a 78,4 punti nel 2007 e a 82,8 punti nel 2008. In Ticino il divieto di fumare è entrato in vigore il 12 aprile 2007.

Da un punto di vista politico sembra prematuro e difficile modificare già ora una legge elaborata dal Parlamento ed entrata in vigore il 1° maggio 2010 tanto più che, finora, la sua applicazione nei Cantoni sembra svolgersi senza grandi difficoltà.

5 Conclusioni

Sebbene l'iniziativa affronti un problema reale di salute pubblica raccomandando una soluzione volta a proteggere l'insieme della popolazione e dei lavoratori dal fumo passivo, reputiamo che la maggior parte della popolazione e dei lavoratori sia già tutelata in tal senso. Dato che la legislazione attuale ha già raggiunto i suoi obiettivi di prevenzione, non è necessario introdurre proprio adesso una protezione più estesa contro il fumo passivo. In questo modo rispettiamo la volontà del Parlamento la cui legge concernente la protezione contro il fumo passivo è entrata in vigore il 1° maggio 2010. Raccomandiamo dunque di continuare a raccogliere esperienze pratiche nei Cantoni e di attendere fino ad avere un distacco sufficiente per valutare un'eventuale necessità di sottoporre a revisione questa legislazione. Per queste ragioni proponiamo di respingere l'iniziativa «Protezione contro il fumo passivo» senza contrapporle alcun controprogetto.